



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

HRVATSKA AGENCIJA ZA OBVEZNE
ZALIHE NAFTE I NAFTNIH DERIVATA

Zagreb, travanj 2017.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O AGENCIJI	2
	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	3
	Financijski izvještaji	3
II.	REVIZIJA ZA 2015.	8
	Ciljevi i područja revizije	8
	Metode i postupci revizije	8
	Nalaz za 2015.	9
III.	MIŠLJENJE	30



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA:041-01/16-01/33
URBROJ:613-02-01-17-7

Zagreb, 21. travnja 2017.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
HRVATSKE AGENCIJE ZA OBVEZNE ZALIHE NAFTE I NAFTNIH DERIVATA ZA 2015.

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje Hrvatske Agencije za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata (dalje u tekstu: Agencija) za 2015.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 10. listopada 2016. do 21. travnja 2017.

I. PODACI O AGENCIJI

Djelokrug i unutarnje ustrojstvo

Agencija je javna ustanova i središnje tijelo u Republici Hrvatskoj za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata i jedina je ovlaštena formirati, održavati i prodavati obvezne zalihe nafte i naftnih derivata. Obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti utvrđenih Zakonom o tržištu nafte i naftnih derivata (Narodne novine 19/14) (dalje u tekstu: Zakon). Osnivač je Republika Hrvatska, a osnivačka prava ostvaruje Vlada Republike Hrvatske. Sjedište je Trg Nikole Šubića Zrinskog 10, Zagreb.

Osnovna djelatnost Agencije je: reguliranje i poboljšanje poslovanja u gospodarstvu, trgovina na veliko krutim, tekućim i plinovitim gorivima i srodnim proizvodima, skladištenje robe, prekrcaj tereta, kupnja i prodaja nafte i naftnih derivata u svrhu formiranja zaliha, puštanje obveznih zaliha nafte i naftnih derivata na tržište u slučaju poremećaja opskrbe, organizacija, nadzor i upravljanje obveznim zalihama nafte i naftnih derivata, skladištenje nafte i naftnih derivata, kupnja i/ili gradnja spremnika, pripadajućih lučkih i kopnenih postrojenja i instalacija te upravljanje njima, nadzor količine i kvalitete nafte, naftnih derivata i usluga, prikupljanje i obrada podataka o stanju i prometu komercijalnih, operativnih i obveznih zaliha, sudjelovanje u definiranju energetske politike, suradnja s ministarstvima i nadležnim inspekcijama u skladu s posebnim propisima, provedba međudržavnih ugovora i sporazuma te suradnja s tuzemnim i inozemnim tijelima.

Prema Statutu, ustrojstvene jedinice Agencije su: Ured ravnatelja, Sektor formiranja, skladištenja i upravljanja obveznim zalihama nafte i naftnih derivata te Sektor ekonomsko - financijskih poslova, analize, planiranja i kontrole.

Tijela Agencije su Upravno vijeće i ravnatelj. Radom upravlja Upravno vijeće, sastavljeno od pet članova koje, na prijedlog Ministarstva gospodarstva (dalje u tekstu: Ministarstvo), imenuje Vlada Republike Hrvatske, i to: jednog predstavnika Ministarstva, jednog predstavnika Ministarstva financija i tri neovisna stručnjaka. Predsjednik Upravnog vijeća je predstavnik Ministarstva. Upravno vijeće nadzire poslovanje, donosi (uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske) Statut, opće akte, godišnji program rada, financijski plan i financijske izvještaje, daje obvezujuće mišljenje na pravne propise koji se odnose na poslovanje, imenuje i razrješava ravnatelja i zamjenika ravnatelja.

Ravnatelj organizira i vodi poslovanje, predstavlja i zastupa Agenciju, poduzima sve pravne radnje u ime i za račun Agencije. Odgovoran je za rad, podnosi prijedloge akata Upravnom vijeću, izvršava odluke Upravnog vijeća te obavlja druge poslove u skladu sa Zakonom i Statutom.

Agencija je u sustavu poreza na dodanu vrijednost, a od 2013. proračunski je korisnik državnog proračuna. Prihodi ostvareni iz poslovanja obveznim zalihama nafte i naftnih derivata, pomoći ili donacija, prihodi su Agencije i uplaćuju se u državni proračun. Od 23. srpnja 2013. do 7. travnja 2017. ravnatelj je bio Srdjan Vlaović, a od 7. travnja 2017. v.d. ravnatelj je Zdeslav Matić. Agencija je početkom 2015. imala osam, a koncem 2015. sedam zaposlenika.

Planiranje

Financijskim planom za 2015. planirani su prihodi i rashodi u iznosu 385.000.000,00 kn. Izmjenama i dopunama plana u prosincu 2015., prihodi i rashodi su povećani za 13.000.000,00 kn te iznose 398.000.000,00 kn. Planirani izvori financiranja su prihodi iz državnog proračuna u iznosu 318.000.000,00 kn ili 79,9 % ukupno planiranih prihoda i prihodi od prodaje naftnih derivata u iznosu 80.000.000,00 kn ili 20,1 % ukupno planiranih prihoda. Rashodi planirani u iznosu 398.000.000,00 kn odnose se na rashode za aktivnost Formiranje i skladištenje zaliha nafte i naftnih derivata u iznosu 393.475.801,00 kn, rashode za aktivnost Administracija i upravljanje u iznosu 4.202.199,00 kn i rashode za aktivnost Opremanje i informatizacija u iznosu 322.000,00 kn.

U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08 i 136/12), donesene su projekcije za 2016. i 2017. Prema spomenutim projekcijama, planirani su rashodi za 2016. u iznosu 200.000.000,00 kn i za 2017. u iznosu 200.000.000,00 kn.

Financijski izvještaji

Agencija je obveznik primjene proračunskog računovodstva. Sastavljeni su i dostavljeni nadležnim institucijama u propisanom roku sljedeći izvještaji: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji te Bilješke uz financijske izvještaje.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2015., ukupni prihodi su ostvareni u iznosu 476.298.515,00 kn, što je za 816.689.119,00 kn ili 63,2 % manje u odnosu na prethodnu godinu.

U tablici broj 1 daju se podaci o ostvarenim prihodima.

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi

u kn

Redni broj	Prihodi	Ostvareno za 2014.	Ostvareno za 2015.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Prihodi iz proračuna	269.387.851,00	279.879.473,00	103,9
2.	Prihodi od imovine	1.118.632,00	580.933,00	51,9
3.	Prihodi od prodaje proizvedene kratkotrajne imovine	1.022.481.151,00	195.838.109,00	19,2
	Ukupno	1.292.987.634,00	476.298.515,00	36,8

Prihodi iz državnog proračuna ostvareni su u iznosu 317.256.544,00 kn, a u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima iskazani su u iznosu 279.879.473,00 kn, što je za 37.377.071,00 kn manje od ostvarenih. Razlika se odnosi na porez na dodanu vrijednost.

Agencija je u sustavu poreza na dodanu vrijednost te na prihodima i rashodima evidentira iznose računa bez poreza na dodanu vrijednost, a na računima potraživanja i obveza porez na dodanu vrijednost.

Prihodi od prodaje proizvedene kratkotrajne imovine ostvareni su u iznosu 195.838.109,00 kn, a odnose se na prihode od prodaje naftnih derivata radi zadržavanja u iznosu 144.518.058,00 kn (evidentira se i na računima rashoda), prodaje naftnih derivata u iznosu 51.074.599,00 kn i drugih prihoda u iznosu 245.452,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu, manji su za 826.643.042,00 kn ili 80,8 %. Smanjenje navedenih prihoda, najvećim dijelom, rezultat je prodaje 160 000 MT sirove nafte tipa AZERI radi zamjene za jednaku količinu sirove nafte tipa REB u 2014. (navedena poslovna promjena evidentirana je u 2014. na prihodima u iznosu 718.434.977,00 kn, a na rashodima u iznosu 697.401.266,00 kn). Zamjena je obavljena na temelju odluke Upravnog vijeća iz ožujka 2014., kojom je utvrđeno da se na lokaciji Omišalj (u zamjenskim spremnicima) nalazi približno 160 000 metričkih tona (dalje u tekstu: MT) sirove nafte tipa AZERI i približno 60 000 MT sirove nafte tipa REB. S obzirom da se različiti tipovi sirove nafte ne smiju miješati, donesena je odluka o zamjeni ukupne količine sirove nafte tipa AZERI za jednaku količinu tipa REB. S obzirom da je tržišna cijena sirove nafte tipa AZERI, prema kotacijama objavljenim u Platt's Crude Oil Marketwire for brent (dalje u tekstu: Platt's), veća od cijene nafte tipa REB, odabran je ponuditelj koji je ponudio najveću razliku u cijeni nafte tipa AZERI u odnosu na REB u iznosu 1,90 USD/bbl.

Prihodi od prodaje ostvareni u iznosu 51.074.599,00 kn odnose se na prihode od prodaje inozemnom kupcu 8 500 MT dizel goriva u iznosu 34.535.615,00 kn i prihode od prodaje 4 000 MT dizel goriva u iznosu 16.538.984,00 kn domaćem kupcu.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2015., ukupni rashodi su ostvareni u iznosu 497.120.744,00 kn, što je za 806.854.834,00 kn ili 61,9% manje u odnosu na prethodnu godinu.

U tablici broj 2 daju se podaci o ostvarenim rashodima

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi

u kn

Redni broj	Rashodi	Ostvareno za 2014.	Ostvareno za 2015.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Rashodi za zaposlene	1.672.483,00	1.193.813,00	71,4
2.	Materijalni rashodi	136.532.987,00	332.931.430,00	243,8
3.	Financijski rashodi	4.262.226,00	17.791.159,00	417,4
4.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	0,00	10.000,00	-
5.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.161.507.882,00	145.194.342,00	12,5
	Ukupno	1.303.975.578,00	497.120.744,00	38,1
	Manjak prihoda	10.987.944,00	20.822.229,00	189,5

Rashodi za zaposlene ostvareni u iznosu 1.193.813,00 kn, manji su za 478.670,00 kn ili 28,6 % od ostvarenih u 2014.

Materijalni rashodi ostvareni su u iznosu 332.931.430,00 kn. Vrijednosno najznačajniji odnose se na rashode za usluge u iznosu 166.992.915,00 kn i rashode za kupnju naftnih derivata u nematerijalnom obliku (opcijska kupnja) u iznosu 163.763.753,00 kn. U okviru rashoda za usluge, vrijednosno najznačajniji se odnose na rashode za skladištenje nafte i naftnih derivata u iznosu 156.376.093,00 kn.

Materijalni rashodi veći su od iskazanih u 2014. za 196.398.443,00 kn ili 143,8 % zbog povećanja troškova skladištenja naftnih derivata. Također, navedeni rashodi su evidentirani u većem iznosu, jer su u prethodnoj godini rashodi za kupnju naftnih derivata u nematerijalnom obliku (opcijska kupnja) u iznosu 74.084.279,00 kn pogrešno evidentirani u okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine, a u 2015. navedeni rashodi u iznosu 163.763.753,00 kn su evidentirani u okviru materijalnih rashoda.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine ostvareni u iznosu 145.194.342,00 kn, najvećim dijelom u iznosu 145.002.534,00 kn odnose se na rashode vezane uz uzajamnu kupoprodaju (zamjenu), odnosno zanaavljanje naftnih derivata. Ostvareni rashodi za nabavu nefinancijske imovine su za 1.016.313.540,00 kn ili 87,5 % manji od ostvarenih u 2014., a što je najvećim dijelom rezultat uzajamne kupoprodaje, odnosno zamjene 160 000 MT sirove nafte, koja je u 2014. evidentirana u okviru prihoda u iznosu 718.434.977,00 kn i u okviru rashoda u iznosu 697.401.266,00 kn. Na smanjenje navedenih rashoda utjecala je i promjena načina evidentiranja rashoda vezanih uz opcijsku kupnju naftnih derivata, koji su u 2014. u iznosu 74.084.279,00 kn pogrešno evidentirani u okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine, a u 2015. u okviru materijalnih rashoda. Osim navedenog, tijekom 2014. je obavljena kupnja naftnih derivata, čiji troškovi su također evidentirani u okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine, dok u 2015. kupnja naftnih derivata nije obavljanja.

Naknade građanima i kućanstvima u iznosu 10.000,00 kn, odnose se na troškove školovanja zaposlenice Agencije.

U 2015. iskazan je manjak prihoda u iznosu 20.822.229,00 kn, a iz ranijeg razdoblja je prenesen višak prihoda u iznosu 85.996.750,00 kn te je raspoloživ višak prihoda u iznosu 65.174.521,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2015., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora iskazana je u iznosu 2.746.926.555,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2015.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2015.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Nefinancijska imovina	2.604.191.898,00	2.544.213.099,00	97,7
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	280.205.567,00	280.205.567,00	100,0
1.2.	Nematerijalna imovina	10.371,00	8.341,00	80,4
1.3.	Postrojenja i oprema	191.372,00	171.456,00	89,6
1.4.	Prijevozna sredstva	0,00	89.435,00	-
1.5.	Nematerijalna proizvedena imovina	114.212,00	95.333,00	83,5
1.6.	Dugotrajna nefinancijska imovina u pripremi	8.138.928,00	8.138.928,00	100
1.7.	Proizvedena kratkotrajna imovina	2.315.532.242,00	2.255.504.039,00	97,4
2.	Financijska imovina	246.377.561,00	202.713.456,00	82,3
2.1.	Novčana sredstva	22.194,00	20.058,00	90,4
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih te za više plaćene poreze i ostalo	150.831.026,00	165.053.619,00	109,4
2.3.	Potraživanja za prihode poslovanja	86.195.725,00	37.549.594,00	43,6
2.4.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	9.328.616,00	90.185,00	1,0
	Ukupno imovina	2.850.569.459,00	2.746.926.555,00	96,4
3.	Obveze	134.047.953,00	137.538.935,00	102,6
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	134.030.981,00	137.523.163,00	102,6
3.2.	Odgođeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja	16.972,00	15.772,00	92,9
4.	Vlastiti izvori	2.716.521.506,00	2.609.387.620,00	96,1
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	2.850.569.459,00	2.746.926.555,00	96,4
	Izvanbilančni zapisi	0,00	39.577.089,00	-

Ukupna vrijednost imovine te obveza i izvora iskazana u iznosu 2.746.926.555,00 kn je za 103.642.904,00 kn ili 3,6 % manja u odnosu na stanje iskazano početkom godine, a rezultat je smanjenja zaliha naftnih derivata (evidentiranih u okviru proizvedene kratkotrajne imovine) i smanjenja potraživanja za prihode poslovanja.

Imovina iskazana u iznosu 2.746.926.555,00 kn, odnosi se na vrijednost zaliha nafte i naftnih derivata u iznosu 2.255.504.039,00 kn, zemljišta na lokaciji Brižine, Zadar u iznosu 280.205.567,00 kn, depozita, jamčevnih pologa i potraživanja za više plaćene poreze u iznosu 165.053.619,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja (potraživanja iz državnog proračuna za uplaćene prihode od prodaje zaliha) u iznosu 37.549.594,00 kn, dugotrajne nefinancijske imovine u pripremi u iznosu 8.138.928,00 kn (studije vezane uz ulaganja na lokacijama Brižine, Zadar i Gaženica, Kaštel Sućurac) te druge imovine u iznosu 474.808,00 kn.

Zalihe nafte i naftnih derivata iskazane u vrijednosti 2.255.504.039,00 kn odnose se na obvezne zalihe nafte u količini od 403 534 MT i vrijednosti 1.559.211.619,00 kn, dizel goriva u količini 116 548 MT i vrijednosti 623.451.308,00 kn (od čega je u SR Njemačkoj uskladišteno 50 702 MT u vrijednosti 275.500.649,00 kn) i 14 187 MT benzina u vrijednosti 72.841.112,00 kn.

Ukupna potraživanja koncem 2015. iskazana su u iznosu 202.603.213,00 kn, od čega se na depozite, jamčevne pologe i potraživanja za više plaćene poreze odnosi 165.053.619,00 kn i potraživanja iz proračuna za prihode poslovanju u iznosu 37.549.594,00 kn. Potraživanja za depozite, jamčevne pologe i potraživanja za više plaćene poreze, najvećim dijelom odnose se na potraživanja iz državnog proračuna za pretporez u iznosu 164.841.247,00 kn, i potraživanja za više plaćen porez na dodanu vrijednost u inozemstvu u iznosu 178.777,00 kn (Agencija skladišti dio zaliha u SR Njemačkoj, obavlja prodaju i kupnju te je u sustavu poreza na dodanu vrijednost u SR Njemačkoj). Dospjela su potraživanja u iznosu 165.053.619,00 kn.

Obveze su koncem 2015. iskazane u iznosu 137.538.935,00 kn, a odnose se na obveze prema državnom proračunu u iznosu 123.067.058,00 kn za sredstva doznačena u 2015. i ranijem razdoblju za podmirenje dijela obveza (poreza na dodanu vrijednost) te obveze za materijalne rashode u iznosu 14.332.165,00 kn (od čega vrijednosno najznačajnije u iznosu 13.933.961,00 kn za skladištenje nafte i naftnih derivata) i druge u iznosu 139.712,00 kn. Dospjele su obveze u iznosu 33.859,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2015.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja
- analizirati ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u skladu s planom
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima
- provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava
- provjeriti druge aktivnosti vezane uz poslovanje Agencije.

Područja revizije su određena prema kriteriju značajnosti i na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti.

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza, proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Agencije. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u financijskim izvještajima su uspoređeni s podacima iz ranijeg razdoblja i s podacima iz financijskog plana, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u stručnim publikacijama, elektroničkim medijima i tisku. U postupku revizije provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave, koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te pravila, procedura i drugih unutarnjih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Obavljeni su razgovori s ravnateljem i drugim zaposlenicima i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba o poslovnim događajima.

Nalaz za 2015.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: djelokrug i unutarnje ustrojstvo, planiranje, računovodstveno poslovanje, imovina, obveze, prihodi, rashodi i postupci javne nabave.

Obavljenom revizijom za 2015. su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na planiranje, računovodstveno poslovanje, rashode, formiranje i skladištenje zaliha nafte i naftnih derivata te javnu nabavu.

1. Planiranje

1.1. Prihodi, odnosno rashodi planirani su financijskim planom u iznosu 385.000.000,00 kn. Izmjenama i dopunama državnog proračuna u rujnu 2015., plan je povećan za 13.000.000,00 kn te iznosi 398.000.000,00 kn. Planirani izvori financiranja su prihodi iz državnog proračuna u iznosu 318.000.000,00 kn ili 79,9 % ukupno planiranih prihoda i prihodi od prodaje proizvedene kratkotrajne imovine (naftnih derivata) u iznosu 80.000.000,00 kn ili 20,1 % ukupno planiranih prihoda. Rashodi u iznosu 398.000.000,00 kn se odnose na rashode planirane u okviru aktivnosti Formiranje, skladištenje i upravljanje obveznim zalihama nafte i naftnih derivata u iznosu 393.475.801,00 kn, rashode u okviru aktivnosti Administracija i upravljanje Agencije u iznosu 4.202.199,00 kn te aktivnosti Opremanje i informatizacija u iznosu 322.000,00 kn. U okviru aktivnosti Formiranje, skladištenje i upravljanje obveznim zalihama nafte i naftnih derivata, vrijednosno najznačajnija sredstva su planirana za opcijsku kupnju naftnih derivata u iznosu 181.216.000,00 kn, usluge skladištenja u iznosu 166.233.597,00 kn te za nabavu proizvedene kratkotrajne imovine (nabavu naftnih derivata) u iznosu 38.000.000,00 kn. U planiranim приходima i rashodima i izvješću o izvršenju financijskog plana (gotovinsko načelo priznavanja prihoda i rashoda), obuhvaćen je prihod za podmirenje poreza na dodanu vrijednost po ulaznim računima, koji se ne iskazuje u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima, s obzirom da je Agencija u sustavu poreza na dodanu vrijednost. Naime, prihod ostvaren iz državnog proračuna za podmirenje dijela obveza koje se odnose na porez na dodanu vrijednost, ne evidentira se u okviru prihoda, nego na računu obveza prema državnom proračunu, a porez na dodanu vrijednost po računima dobavljača, evidentira se na računu potraživanja iz državnog proračuna za pretporez.

U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu, donesene su projekcije za sljedeće dvije godine, odnosno 2016. i 2017. Prema spomenutim projekcijama, planirani su rashodi za 2016. u iznosu 200.000.000,00 kn i za 2017. u iznosu 200.000.000,00 kn. Kod izrade projekcija za sljedeće dvije godine, kojima su planirani ukupni rashodi u iznosu 200.000.000,00 kn, nisu uzeti u obzir ukupni godišnji troškovi koji su veći od 350.000.000,00 kn, a koji proizlaze iz obveza utvrđenih Energetskim Direktivama 2006/67 i 2009/119 i Zakonom o tržištu nafte i naftnih derivata, odnosno ugovorenih obveza za skladištenje nafte i naftnih derivata te kupnju naftnih derivata.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti pridavati planiranju kako bi planovi bili realni i u funkciji donošenja poslovnih odluka.

- 1.2. *Agencija u očitovanju navodi da je pridavala veliku pozornost planiranju te u skladu s propisima i zahtjevima nadležnih tijela izradila sve potrebne strateške planove, analize i izvještaje provedbe. Tijekom 2015., sredstva Agencije planirana su u razdjelu Ministarstva gospodarstva. S obzirom da proračunske limite donosi Ministarstvo financija na razini razdjela, a razdjeli određuju limite po glavama i proračunskim korisnicima te je u skladu s tim Ministarstvo gospodarstva određivalo limite unutar svog razdjela. Ističe da Agencija ne odlučuje o visini dodijeljenih limita bez obzira na prijedlog plana poslovanja i financijskog plana kojeg izrađuje na temelju fiksnih obveza. Nadalje navodi da za svaku godinu, na temelju ugovorenih obveza i usvojenih planova, detaljno planira svoj proračun te isti pravovremeno dostavlja resornom Ministarstvu. Međutim, uobičajeno je da Ministarstvo financija određuje manje limite od stvarno potrebnih sredstava te resorno Ministarstvo smanjuje limite te je Agencija prisiljena izmijeniti svoj prvobitni financijski plan i uskladiti ga s novonastalom situacijom.*

2. Računovodstveno poslovanje

- 2.1. U računovodstvenom poslovanju, Agencija je u obvezi primjenjivati propise koji uređuju proračunsko računovodstvo. Ustrojene su propisane poslovne knjige i sastavljeni financijski izvještaji.

U pojedinim slučajevima, poslovni događaji nisu evidentirani dosljedno. Tako su u 2014. i ranijem razdoblju, rashodi vezani uz skladištenje nafte i naftnih derivata za prosinac prethodne godine i jedanaest mjeseci tekuće godine, evidentirani u tekućoj godini (evidentirani rashodi za dvanaest mjeseci), a u 2015. su evidentirani rashodi za prosinac 2014. i rashodi za dvanaest mjeseci tekuće godine (evidentirani rashodi za trinaest mjeseci).

U pojedinim slučajevima rashodi nisu evidentirani na propisanim računima računskog plana. U okviru rashoda za intelektualne usluge evidentirani su troškovi vaganja kod prijevoza naftnih derivata u iznosu 268.490,00 kn, umjesto u okviru usluga prijevoza. Rashodi za savjetodavne usluge vezane uz formiranje zaliha nafte i naftnih derivata, povjerene trgovačkom društvu u iznosu 80.000,00 kn, evidentirani su na računu usluge agencije i studentskog servisa, umjesto na računu ostale intelektualne usluge. Na uslugama vještačenja, evidentirani su rashodi u iznosu 919.050,00 kn koji se odnose na usluge kontrole kvalitete nafte i naftnih derivata te ih je trebalo evidentirati na računu ostale nespomenute usluge. Odredbom članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15 i 87/16), propisano je da su Računskim planom proračuna utvrđene brojčane oznake i nazivi pojedinih računa po kojima su proračun i proračunski korisnici obvezni knjigovodstveno iskazivati imovinu, obveze i izvore vlasništva, te prihode i rashode.

Savjetodavne usluge vezane uz formiranje i skladištenje nafte i naftnih derivata u iznosu 190.909,00 kn (s porezom na dodanu vrijednost) obavljalo je trgovačko društvo na temelju ugovora, zaključenog za razdoblje od ožujka do prosinca 2015. Plaćanja su obavljena na temelju računa ispostavljenih u jednakim mjesečnim iznosima. Odredbom članka 7., ugovoreno je da će se uz račune dostaviti izvješća o obavljenim savjetodavnim uslugama. Na računima su, kao izvješće o obavljenim uslugama, navedene pojedine vrste ugovorenih savjetodavnih usluga, što nije u skladu s odredbom članka 7. Ugovora.

Sastavljene su Bilješke uz financijske izvještaje, ali nisu obrazloženi, odnosno kvantificirani učinci promjene načina iskazivanja rashoda za kupnju naftnih derivata u nematerijalnom obliku (opcijska kupnja), koji su u 2015. evidentirani u okviru materijalnih rashoda, a u 2014. u okviru rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Također nisu obrazloženi razlozi odstupanja prihoda od prodaje nefinancijske imovine, koji su u 2015. iskazani u iznosu 195.838.109,00 kn i manji su za 80,8 % od iskazanih u 2014. te rashoda za nabavu nefinancijske imovine, koji su iskazani u iznosu 145.194.342,00 kn i manji su za 87,5 % od iskazanih u 2014.

Odredbom članka 15. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15, 135/15 i 2/17), propisano je da je u Bilješkama uz Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima potrebno navesti razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja od ostvarenja u izvještajnom razdoblju prethodne godine.

Državni ured za reviziju nalaže evidentirati rashode na računima propisanim Računskim planom i na temelju vjerodostojne dokumentacije, kako je propisano odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Nalaže se u Bilješkama uz Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima obrazložiti razloge zbog kojih je došlo do većih odstupanja od ostvarenja u izvještajnom razdoblju prethodne godine. Nalaže se obavljati formalnu i suštinsku kontrolu računa prije plaćanja.

- 2.2. *Agencija u očitovanju navodi da su usluge vaganja i tariranja u vrijednosti 268.490,26 kn posebno iskazane na računu dobavljača te time i po svojoj definiciji ne mogu biti prikazane kao usluge prijevoza nego kao ostale intelektualne usluge. Nadalje navodi da su usluge kontrole kvalitete uskladištene robe u vrijednosti 919.050,00 kn iskazane na računu usluge vještačenja, odnosno na zasebnom računu iz razloga da se ne prikazuju zajedno s ostalim mnogobrojnim jednokratnim troškovima. U vezi sa savjetodavnim uslugama za formiranje i skladištenje nafte i naftnih derivata, Agencija obrazlaže da su obavljene na temelju ugovora te da u potpunosti zadovoljavaju odredbe članaka 2. i 7. ugovora jer ugovorom se nije izričito propisao oblik i sadržaj izvješća, nego je na tjednim sastancima pripremano i elaborirano sve što je navedeno u obrazloženjima izvješća.*
- 2.3. S obzirom da usluge vaganja vagona kod prijevoza naftnih derivata nisu intelektualne usluge ne mogu se evidentirati u okviru rashoda za intelektualne usluge. Također, usluge kontrole količine i kvalitete nafte i naftnih derivata nisu usluge vještačenja te se trebaju evidentirati na računu ostale intelektualne usluge ili na analitički razrađenom posebnom računu.
3. Rashodi
 - 3.1. Ukupni rashodi ostvareni su u iznosu 497.120.744,00 kn, a odnose se na rashode za zaposlene u iznosu 1.193.813,00 kn, materijalne rashode u iznosu 332.931.430,00 kn, financijske rashode u iznosu 17.791.159,00 kn, naknade građanima i kućanstvima u iznosu 10.000,00 kn i rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 145.194.342,00 kn. Nepravilnosti su utvrđene kod rashoda za intelektualne usluge i rashoda za zakup poslovnog prostora, evidentirane u okviru materijalnih rashoda.

- Rashodi za intelektualne usluge

Rashodi za intelektualne usluge ostvareni su u iznosu 2.554.447,00 kn, od čega se vrijednosno najznačajniji odnose na rashode za usluge kontrolne kuće u iznosu 906.150,00 kn i rashode za odvjetničke usluge u iznosu 901.837,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji rashodi za odvjetničke usluge u iznosu 808.156,00 kn, odnose se na usluge odvjetnika u vezi s arbitražnim postupcima radi naplate kazne za kašnjenje u izgradnji i puštanju u uporabu spremnika za naftne derivate na lokaciji Žitnjak u iznosu 3.000.000 EUR i za kašnjenje u izgradnji i puštanju u uporabu spremnika za naftu na lokaciji Omišalj u iznosu 2.160.000 EUR. Navedene kaznene odredbe proizlaze iz ugovora o skladištenju obveznih zaliha sirove nafte u novoizgrađenim spremnicima u vlasništvu društva Janaf na lokaciji Omišalj, od 13. svibnja 2010. i prvog dodatka predugovora o skladištenju dijela obveznih zaliha naftnih derivata u novoizgrađenim spremnicima na lokaciji Žitnjak, od 30. prosinca 2011. Prema ugovoru o skladištenju obveznih zaliha nafte u novoizgrađenim spremnicima na lokaciji Omišalj, društvo Janaf se obvezalo za potrebe Agencije izgraditi i najkasnije do konca 2012. omogućiti skladištenje nafte u tri spremnika ukupnog volumena 240 000 m³ (80 000 m³/spremniku). Ugovorene su kaznene odredbe za kašnjenje u izgradnji i puštanju u uporabu u visini 0,25 % ugovorene godišnje cijene skladištenja i to za svaki dan prekoračenja roka, s tim da ukupna ugovorena kazna ne može biti veća od 2,5 % ukupno ugovorene petnaestogodišnje cijene skladištenja, što iznosi 2.160.000 EUR. Dodatkom predugovoru o skladištenju naftnih derivata na lokaciji Žitnjak, društvo Janaf se obvezalo izgraditi na navedenoj lokaciji, do konca 2012. spremnike volumena 100 000 m³. Cijena skladištenja je ugovorena u iznosu 5 EUR/m³ za razdoblje od pet godina (nakon davanja spremnika u uporabu). Za kašnjenje u izgradnji navedenih spremnika, ugovorne su kazne u iznosu 0,166 EUR/m³ skladišnog prostora za svaki dan kašnjenja, s tim da ukupni iznos obračunane ugovorne kazne ne može biti veći od 3.000.000 EUR.

S obzirom da spremnici za naftu na lokaciji Omišalj i naftne derivate na lokaciji Žitnjak nisu izgrađeni i dani u uporabu u ugovorenom roku, Agencija je pokušala naplatiti ugovorene kazne putem prijeba s troškovima skladištenja. Međutim, društvo Janaf nije pristalo, navodeći da je poduzelo sve mjere kako bi se gradnja obavila u ugovorenom roku, a da je do kašnjenja došlo zbog poteškoća oko izdavanja građevinskih i drugih dozvola.

Ugovor o uređenju međusobnih odnosa u vezi zastupanja u arbitražnim postupcima zaključen je s odvjetničkim društvom u listopadu 2014. Cijena usluga je ugovorena prema važećoj Tarifi o nagradama i naknadama troškova za rad odvjetnika (Narodne novine 142/12, 103/14, 118/14 i 107/15). Plaćanje je ugovoreno u visini 50,0 % nagrade odmah po izvršenoj radnji, a preostalih 50,0 % nakon uspjeha Agencije u sporu.

Agencija je koncem 2014., putem navedenog odvjetničkog društva, podnijela Stalnom arbitražnom sudištu pri Hrvatskoj gospodarskoj komori dva tužbena zahtjeva za naplatu ugovorene kazne za kašnjenje u izgradnji spremnika.

Društvo Janaf je u odgovoru na tužbeni zahtjev, vezan za kašnjenje u izgradnji spremnika na lokaciji Žitnjak (3.000.000 EUR), u travnju 2015. podnijelo protutužbu kojom je zatražilo izmjene prvog dodatka predugovora o skladištenju na lokaciji Žitnjak, u dijelu koji se odnosi na produženje roka izgradnje s konca 2012. na 30. rujna 2014. Vrijednost protutužbe je navedena u iznosu 500.000,00 kn. U odgovoru na protutužbu, Agencija je, između ostaloga, navela da vrijednost protutužbe u iznosu 500.000,00 kn nije razmjerna vrijednosti tužbenog zahtjeva u iznosu 3.000.000 EUR te je predložila Arbitražnom sudu da donese zaključak kojim će utvrditi da vrijednost protutužbe iznosi 3.000.000 EUR. U skladu s navedenim, Arbitražni sud je donio zaključak kojim je utvrđena vrijednost protutužbe u iznosu 3.000.000 EUR. Tako uvećan iznos protutužbe, odvjetničko društvo je, uz iznos tužbenog zahtjeva, koristilo kao osnovicu za obračun naknade za zastupanje. Naime, obračun naknade je obavljan na osnovicu u iznosu 6.000.000 EUR (vrijednost tužbe i vrijednost protutužbe koja je povećana na temelju zahtjeva Agencije).

Društvo Janaf je također uputilo protutužbu u vezi tužbenog zahtjeva Agencije za naknadu štete zbog kašnjenja u izgradnji spremnika na lokaciji Omišalj. U protutužbi je navedeno da je cijena skladištenja u zamjenskim spremnicima, koji su dani na korištenje Agenciji, obračunavana do konca lipnja 2013. u skladu s ugovorom, a da se nakon toga, do primopredaje novoizgrađenih spremnika (veljača 2014.), cijena skladištenja trebala obračunavati po pregovaranoj cijeni 23,00 kn/m³ (utvrđenoj ugovorom o skladištenju dijela obveznih zaliha sirove nafte iz 2009.), oko koje nije postignut sporazum te je društvo Janaf u protutužbi zatražilo nadoknadu štete u iznosu od 16.800.264,00 kn na ime razlike cijene skladištenja nafte u iznosu 2 EUR/m³, koju je plaćala Agencija u skladu s ugovorom i cijene u iznosu 23,00 kn/m³.

Odvjetničko društvo je ispostavilo račune za sastav tužbi u iznosu 125.000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost (62.500,00 kn po tužbi), a za svako zastupanje na ročištu i svaki podnesak uz tužbu i protutužbu za lokaciju Žitnjak u iznosu 91.518,00 kn, a za lokaciju Omišalj u iznosu 76.000,00 kn. Navedeni iznosi utvrđeni su na temelju vrijednosti tužbenih i protutužbenih zahtjeva (45.717.345,00 kn za Žitnjak i 33.300.000,00 kn za Omišalj).

U veljači 2016., Stalno arbitražno sudište odbilo je oba tužbena zahtjeva Agencije i protutužbe društva Janaf te utvrdilo da svaka strana snosi svoje troškove arbitražnog postupka. U obrazloženju je navedeno da je tužbeni zahtjev odbijen, jer Agencija nije prilikom primopredaje spremnika (spremnici na lokaciji Omišalj preuzeti u veljači 2014., a na lokaciji Žitnjak u srpnju 2014.) priopćila društvu Janaf (tuženiku) da zadržava pravo na ugovorenu kaznu, a to nije učinila ni u narednom razdoblju te je osnovan prigovor društva Janaf da je Agencija temeljem odredbe članka 353. stavka 5. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11 i 78/15), izgubila pravo na naplatu ugovorene kazne, jer je primila ispunjenje, a nije bez odgađanja priopćila društvu Janaf da zadržava pravo na ugovorenu kaznu.

Ukupni troškovi u vezi s tužbenim zahtjevima Agencije su iznosili 1.837.362,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, od čega se na odvjetničke usluge odnosi 1.592.788,00 kn (901.837,00 kn u 2015.).

Državni ured za reviziju je mišljenja da je s ciljem racionalnijeg trošenja sredstava državnog proračuna, Agencija prije pokretanja arbitražnog postupka trebala razmotriti mogućnost rješavanja nastalog spora pred Povjerenstvom za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova, osnovanim Odlukom o osnivanju Povjerenstva za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova (Narodne novine 69/12 i 9/14). Naime, Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o preporukama za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova u građanskopravnim predmetima u kojima je jedna od stranaka u sporu trgovačko društvo u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno pravna osoba s javnim ovlastima (siječanj 2014.), između ostaloga je propisano, da se radi postizanja naprijed navedenog cilja, preporuča razmatranje sporova pred spomenutim Povjerenstvom. Prema odredbi spomenute Odluke iz siječnja 2014., ista se odnosi na pravne osobe čiji je jedini osnivač ili član, odnosno imatelj udjela u pretežitom dijelu Republika Hrvatska te slijedom navedenoga, i na Agenciju. Nadalje, odredbom članka 87. Zakona o državnom odvjetništvu (Narodne novine 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13, 33/15 i 82/15), propisano je da nadležna državna odvjetništva mogu na temelju posebne punomoći zastupati u građanskim i upravnim predmetima pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, kada je to s obzirom na predmet postupka opravdano, a u slučaju da nadležni državni odvjetnik odbije punomoć, izvijestit će o tome višega državnog odvjetnika koji će donijeti konačnu odluku. Odredbama članka 91. navedenog Zakona, propisano je da se troškovi zastupanja pred sudovima i drugim nadležnim tijelima priznaju nadležnom državnom odvjetništvu prema propisima o nagradama i naknadama za rad odvjetnika, a sredstva naplaćena na ime troškova zastupanja, prihod su državnog proračuna.

- Rashodi za zakup poslovnog prostora

Rashodi za zakup poslovnog prostora u 2015. ostvareni su u iznosu 586.972,00 kn. Agencija od siječnja 2007. koristi 468,45 m² zakupljenog prostora i tri parkirna mjesta u dvorištu zgrade u Zagrebu na temelju ugovora o zakupu zaključenog koncem 2006. s trgovačkim društvom u privatnom vlasništvu. Ugovor je zaključen na rok od tri godine, odnosno do konca 2009., uz suglasnost ugovorenih strana da se ugovor nastavlja do konca 2011. Ugovorena je mjesečna zakupnina u iznosu 17 EUR/m² bez poreza na dodanu vrijednost i 1.200 EUR mjesečno za tri parkirna mjesta. Također, ugovoreno je plaćanje zajedničkih troškova (porta, čišćenje i održavanje zajedničkih prostora) mjesečno 2 EUR/m², bez poreza na dodanu vrijednost. U navedenom iznosu nisu obuhvaćeni režijski troškovi. Iz dokumentacije i obrazloženja je vidljivo da je Agencija prije korištenja poslovnog prostora izvršila ulaganja (pregradne zidove, izolaciju i drugo), koja su u poslovnim knjigama iskazana u iznosu 326.212,00 kn. Navedena ulaganja nisu obuhvaćena ugovorom o zakupu, što je trebalo učiniti. Dodatkom ugovoru, zaključenom u studenome 2009., ugovoren je rok zakupa do konca 2011., uz suglasnost ugovorenih strana da se ugovor nastavlja do konca 2013. Ostali uvjeti ugovora nisu mijenjani. Dodatkom ugovora zaključenom u lipnju 2013., ugovoren je zakup od srpnja 2013. do konca 2014., uz mjesečnu zakupninu 16 EUR/m² bez poreza na dodanu vrijednost (u navedenoj cijeni su i troškovi za parkirna mjesta i zajednički troškovi). Dodatkom ugovora, zaključenom u srpnju 2014., ugovorena je zakupnina za 2015. u mjesečnom iznosu 13,6 EUR/m² bez poreza na dodanu vrijednost, uključujući parkirna mjesta i zajedničke troškove održavanja.

Dodatkom ugovoru, zaključenom u rujnu 2015., ugovorena je zakupnina za 2016. u mjesečnom iznosu 11 EUR/m² bez poreza na dodanu vrijednost i 200 EUR po parkirnom mjestu mjesečno. Zakupnina u ugovorenom iznosu 17 EUR/m², odnosno 13,6 EUR/m² obračunavana je i za zajednički prostor površine 39,9 m².

Agencija ima sedam zaposlenika, koji koriste 428,55 m² poslovnog prostora (ugovorena površina umanjena za zajednički prostor od 39,9 m²), odnosno svaki zaposlenik koristi prosječno 61,2 m² poslovnog prostora. Prema odredbama članka 3. Uredbe o raspolaganju nekretninama koje se daju na korištenje tijelima državne uprave ili drugim tijelima korisnicima državnog proračuna te drugim osobama (Narodne novine 80/11), radna površina po jednom zaposleniku može iznositi do 15 m². Prema odredbi članka 3. Uredbe o mjerilima i kriterijima dodjele na korištenje nekretnina za potrebe tijela državne uprave ili drugih tijela korisnika državnog proračuna te drugih osoba (Narodne novine 127/13), površina po jednom zaposlenom djelatniku može iznositi do 15 m².

Nadalje, osim tri parkirna mjesta, koje Agencija koristi i plaća na temelju ugovora o zakupu poslovnog prostora, korištena su i parkirna mjesta ispred zgrade, na temelju ugovora zaključenih s Gradom Zagrebom. Od prosinca 2012. do konca studenoga 2014. korištena su dva parkirna mjesta za koje je plaćeno 163.200,00 kn. Od prosinca 2014. do konca studenoga 2015., korišteno je jedno parkirno mjesto za što je plaćeno 48.000,00 kn. Gradu Zagrebu je za tri godine plaćeno 211.200,00 kn za korištenje navedenih parkirnih mjesta.

Agencija ima jedno službeno vozilo, a od 2007. do 2015., plaćala je od tri do pet parkirnih mjesta.

Državni ured za reviziju nalaže kod korištenja poslovnog prostora i parkirnih mjesta rukovoditi se načelima dobrog financijskog upravljanja, odnosno koristiti poslovni prostor u skladu s propisanom površinom. Predlaže se u suradnji s nadležnim državnim tijelom pronaći odgovarajući poslovni prostor.

- 3.2. *U vezi s arbitražnim postupkom i odvjetničkim uslugama, Agencija u očitovanju navodi da je obavijestila resorno ministarstvo da zadržava pravo na ugovorenu kaznu koja proizlazi iz neizvršenja ugovornih obveza od strane društva Janaf. Navodi da je tijekom 2013. Upravno vijeće Agencije raspravljalo o pokretanju postupka naplate ugovorne kazne te koncem prosinca 2013. donijelo odluku o davanju suglasnosti ravnatelju za pokretanje postupka arbitraže. Suglasnost za pokretanje postupka arbitraže dao je i novi saziv Upravnog vijeća u kolovozu 2014. U rujnu 2014. Agencija je informirala resorno Ministarstvo o pokretanju postupka arbitraže te u dopisu navela da su u cilju mirnog rješenja nastalih okolnosti oko neizvršenih ugovornih obveza društva Janaf organizirani sastanci između dviju strana te zatražena i pravna pomoć. Nadalje navodi da je u veljači 2015. od Ministarstva financija zatražena suglasnost za plaćanje predujmom troškova arbitražnog postupka. Postupajući po navedenim dopisima, ni jedno državno tijelo kao ni Upravno vijeće nije navelo mogućnost postupka pred Povjerenstvom za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja spora.*

Ističe da je odvjetničko društvo, na zahtjev Agencije, u očitovanju od 29. ožujka 2017., navelo da je Agencija osnovana od strane Republike Hrvatske te nije u funkciji izvršne vlasti niti je sastavni dio državne uprave, nego je javna ustanova, odnosno pravna osoba javnog prava odvojena od ministarstva, osnovana u ime Republike Hrvatske Zakonom, i to u svrhu obavljanja poslova u određenom specijaliziranom području i regulacije određenog sektora. Nadalje, navodi da se Agencija ne može promatrati kao Republika Hrvatska ni kao tijelo državne uprave Republike Hrvatske što jasno proizlazi iz Ustava Republike Hrvatske, koji u članku 117. stavku 2. jasno razlikuje tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti, a koja bi bila Agencija. Isto proizlazi iz Zakona o sustavu državne uprave, kojim je u članku 2. stavku 1. propisano da poslove državne uprave obavljaju tijela državne uprave, dok je stavkom 2. propisano da se posebnim zakonom određeni poslovi državne uprave mogu povjeriti i drugim pravnim osobama koje na temelju zakona imaju javne ovlasti. Navodi da Agencija sve eventualne sporove vodi pred nadležnim trgovačkim sudom. Ističe da za osobu koja namjerava tužiti Agenciju ne postoji obveza pokušaja mirnog rješenja spora po članku 186. a Zakona o parničnom postupku, sukladno kojem je osoba koja namjerava podnijeti tužbu protiv Republike Hrvatske dužna prije podnošenja tužbe obratiti se zahtjevom za mirno rješenje spora državnom odvjetništvu, koje je stvarno i mjesno nadležno za zastupanje na sudu pred kojim namjerava podnijeti tužbu protiv Republike Hrvatske. Slijedom navedenog te uzimajući u obzir cjelokupno pozitivno pravo Republike Hrvatske, jasno proizlazi da Agencija u odnosu na Odluku o osnivanju povjerenstva za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova u građanskopravnim predmetima u kojima je jedna strana Republika Hrvatska nikako ne može nastupati u svojstvu Republike Hrvatske. U vezi s postupkom arbitraže i razmjernu vrijednost protutužbenog zahtjeva društva Janaf u odnosu na tužbeni zahtjev, Agencije ističe da su postupili sukladno pozitivnim propisima Republike Hrvatske, a kako proizlazi i iz odluke arbitražnog suda koji je vrijednost predmeta spora odredio sukladno zahtjevu Agencije, budući da je vrijednost protutužbenog zahtjeva bila fiktivna te nerazmjerno nisko određena od strane društva Janaf. Dakle, polazimo sa stajališta kojim je odbijen tužbeni zahtjev Agencije i protutužbeni zahtjev društva Janaf te je određeno da svaka strana snosi svoje troškove. Na opisan način trošak Agencije se sveo na trošak odvjetničke nagrade odvjetnika koji je zastupao Agenciju u arbitražnom postupku, a s kojim je Agencija regulirala međusobne odnose ugovorom i to na način da se odvjetnička nagrada obračunava sukladno Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (dalje u tekstu: Tarifa), umanjeno za 50,0 % nagrade. U situaciji u kojoj je društvo Janaf uspjelo na način da je odbijen tužbeni zahtjev Agencije, Janaf je bio u mogućnosti od Agencije potraživati trošak svog odvjetnika u visini od 100,0 % iznosa koji bi mu pripadao po Tarifi. U odnosu na protutužbeni zahtjev u kojem je uspjela Agencija na način da je protutužbeni zahtjev društva Janaf odbijen, Agencija je bila u mogućnosti od društva Janaf potraživati trošak svog odvjetnika u visini od 100,0 % iznosa koji bi mu pripadao sukladno Tarifi. Budući je naznačena vrijednost protutužbenog zahtjeva bila fiktivna, odnosno razmjerno niska, sa stajališta s kojeg se pošlo, a prema fiktivno naznačenom protutužbenom zahtjevu, sud ne bi bio u mogućnosti donijeti odluku da svaka strana snosi svoj trošak. U tom slučaju sud bi naložio Agenciji da ona snosi trošak odvjetnika društva Janaf u visini od 100,0 % iznosa koji mu pripada sukladno Tarifi u postupku u kojem je odbijen tužbeni zahtjev Agencije, dok bi naložio društvu Janaf da snosi trošak odvjetnika Agencije u visini od 100,0 % iznosa koji mu pripada sukladno Tarifi u postupku u kojem je odbijen protutužbeni zahtjev društva Janaf.

Agencija nadalje navodi, da u slučaju da nije prigovorila vrijednosti protutužbenog zahtjeva društva Janaf bila bi obvezna podmiriti trošak svog odvjetnika u visini od 50,0 % nagrade koja mu pripada sukladno Tarifi te gotovo 100,0 % nagrade odvjetnika društva Janaf koja bi mu pripadala sukladno Tarifi.

U vezi sa zakupom poslovnog prostora, Agencija u obrazloženju navodi da su ugovori o zakupu zaključeni u ranijem razdoblju prije stupanja na dužnost sadašnjeg ravnatelja, koji je pregovorima s najmodavcem smanjio cijenu najma poslovnog prostora. Nadalje, navodi da se Agencija, u cilju racionalizacije troškova zakupa, usmenim i pismenim putem u travnju 2014. obratila Državnom uredu za upravljanje državnom imovinom, ali odgovor nije zaprimljen. Ugovor s postojećim najmodavcem zaključen je u 2015. te je iz tog razloga produžen, ali je cijena najma smanjena s 13 EUR/m² na 11 EUR/m², uz suglasnost i odluku Upravnog vijeća, a prema uputama Ministarstva financija o dopuštenoj visini iznosa najma poslovnog prostora. Ističe da se Agencija tijekom 2016. nekoliko puta obratila Državnom uredu za upravljanje imovinom.

- 3.3. Agencija je od 2013. korisnik proračuna Republike Hrvatske, a većinski dioničari društva Janaf su Republika Hrvatska i pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska. S obzirom da se radi o subjektima kojima je osnivač ili većinski dioničar Republika Hrvatska, Državni ured za reviziju je izrazio mišljenje da je spor trebalo riješiti bez pokretanja arbitražnog postupka, čime bi se izbjegli troškovi proizašli iz njegovog vođenja. Osim toga, kod obračuna odvjetničkih usluga nisu pravilno primijenjene odredbe Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika te su one obračunane u većem iznosu od propisanih.

U vezi sa zakupom poslovnog prostora, točan je navod Agencije da je u travnju 2014. uputila Državnom uredu za upravljanje državnom imovinom zahtjev za dodjelu poslovnog prostora površine 300 m², što u skladu s Uredbom o mjerilima i kriterijima dodjele na korištenje nekretnina za potrebe tijela državne uprave ili drugih tijela korisnika državnog proračuna te drugih osoba, zadovoljava potrebe 20 zaposlenika. Nadalje, u zahtjevu je navedeno da je poželjno da se prostor nalazi u širem središtu Grada, da je u „roh bau“ stanju i da ima tri do četiri parkirna mjesta, iako Agencija ima jedno službeno vozilo.

4. Formiranje i skladištenje zaliha nafte i naftnih derivata

- 4.1. Rashodi za formiranje i skladištenje zaliha nafte i naftnih derivata ostvareni su u 2015. u iznosu 337.754.270,00 kn (320.139.846,00 kn evidentirano u okviru materijalnih rashoda, a 17.614.424,00 kn u okviru financijskih rashoda - tečajne razlike), od čega se na rashode za kupnju naftnih derivata u nematerijalnom obliku (opcijsku kupnju) odnosi 181.378.177,00 kn i rashode za skladištenje nafte i naftnih derivata u materijalnom obliku 156.376.093,00 kn.

Energetskim Direktivama 2006/67/EZ i 2009/119/EZ (dalje u tekstu: Direktive), propisano je da su članice Europske unije obvezne formirati i držati zalihe nafte i naftnih derivata u količini od 90 dana prosječnog dnevnog neto uvoza ili 61 dan prosječne dnevne domaće potrošnje nafte i naftnih derivata, ovisno o tome koja je količina veća. Zakonom je propisano da se obvezne zalihe nafte i naftnih derivata formiraju najmanje u količini od 90 dana prosječnog dnevnog neto uvoza ili 61 dan prosječne dnevne domaće potrošnje nafte i naftnih derivata, ovisno o tome koja je količina veća.

Nadalje je propisano da se zalihe za tekuću godinu formiraju u odnosu na prethodnu, a usklađuju se najkasnije do početka travnja tekuće godine i na snazi su najduže do konca ožujka sljedeće godine.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, prosječna dnevna potrošnja nafte i naftnih derivata u 2014. je iznosila 8 124 MT ekvivalenta sirove nafte, prosječni dnevni neto uvoz iznosio je 6 601 MT ekvivalenta sirove nafte, odnosno za 61 dan u 2014. prosječna potrošnja je iznosila 495 564 MT ekvivalenta sirove nafte, a u 90 dana prosječno je uvezeno 594 090 MT ekvivalenta sirove nafte. U skladu s Direktivama i Zakonom, Agencija je bila obvezna u 2015. formirati zalihe nafte i naftnih derivata najmanje u količini od 90 dana prosječnog dnevnog neto uvoza, odnosno najmanje u količini od 594 090 MT ekvivalenta sirove nafte.

Upravno vijeće je početkom travnja 2015. donijelo Odluku o visini obveznih zaliha nafte i naftnih derivata za 2015. (dalje u tekstu: Odluka), kojom su određene obvezne zalihe za 2015. u količini 631 000 MT (594 216 MT ekvivalenta sirove nafte), koje čini 404 000 MT nafte (349 056 ekvivalenta sirove nafte) te 39 000 MT motornog benzina, 138 000 MT dizel goriva, 30 000 MT plinskog ulja i 20 000 MT mlaznog goriva, odnosno naftni derivati čine 245 160 MT ekvivalenta sirove nafte. U odnosu na prethodnu godinu, Odlukom su smanjene obvezne zalihe dizel goriva za 45 000 MT ili 24,6 %.

Prema izvješću Agencije za razdoblje od 2006. do 2016., Agencija je od 2012. do konca 2015., formirala zalihe nafte i naftnih derivata u količini od 95 dana prosječno dnevno uvezenih količina u prethodnoj godini. Zbog navedenog, troškovi nabave nafte i naftnih derivata kao i skladištenja su bili veći nego da su zalihe formirane u količini od 90 dana prosječnog dnevnog neto uvoza, kako je utvrđeno Odlukom.

Tijekom 2015., zalihe nafte, benzina te plinskog ulja i mlaznog goriva nisu mijenjane (osim manjih promjena zbog promjene gustoće i inventurnih razlika), a prodan je dio zaliha dizel goriva u količini od 12 500 MT te su zalihe dizel goriva koncem 2015. iznosile 171 548 MT, odnosno ukupne zalihe su koncem 2015. iznosile 664 269 MT ili 630 246 MT ekvivalenta sirove nafte, što je za 33 269 MT, odnosno 36 030 MT ekvivalenta sirove nafte više od količine utvrđene Odlukom.

U odnosu na količine zaliha utvrđenih Odlukom, najveće odstupanje je kod zaliha dizel goriva, koje su koncem godine za 33 548 MT veće od količine utvrđene Odlukom. Iz dokumentacije i danih obrazloženja nije vidljivo na temelju čega su formirane zalihe naftnih derivata u količini većoj od utvrđene Odlukom. Mjesečni troškovi formiranja zaliha dizel goriva u nematerijalnom obliku (opcijskom kupnjom) u količini većoj od utvrđene Odlukom iznose 570.316 USD (33 548 MT x 17 USD/MT).

Odlukom je utvrđena struktura po količini i vrsti ali nije prema obliku (nematerijalni oblik ili materijalni oblik). Ukupne količine zaliha nafte te 50,0 % zaliha naftnih derivata je formirano u materijalnom obliku, dok je 50,0 % zaliha naftnih derivata formirano u nematerijalnom obliku (opcijska kupnja). U materijalnom obliku formirane su zalihe sirove nafte u količini od 403 534 MT, 116 548 MT dizel goriva i 14 187 MT benzina, čija je nabavna vrijednost koncem 2015. iznosila 2.255.504.039,00 kn.

U nematerijalnom obliku (opcijskom kupnjom) formirane su zalihe naftnih derivata u količini od 130 000 MT, od čega dizel goriva u količini od 55 000 MT, benzina od 25 000 MT, plinskog ulja od 30 000 MT i mlaznog goriva u količini od 20 000 MT. Za kupnju 130 000 MT naftnih derivata u nematerijalnom obliku (opcijska kupnja) za 2015. izvršena su plaćanja u iznosu 181.378.177,00 kn.

Odredbom članka 15. Zakona, propisano je da se obvezne zalihe naftnih derivata čuvaju u gotovim proizvodima, sirovoj nafti i u nematerijalnom obliku, u obliku ugovora o opcijskoj kupnji robe po unaprijed utvrđenim kriterijima u određenom vremenskom razdoblju. Nadalje, propisano je da najmanje jedna trećina držanja obveznih zaliha treba biti u gotovim proizvodima, i to onih pojedinih naftnih derivata čija je zajednička zastupljenost, izražena u ekvivalentima sirove nafte, jednaka najmanje 75,0 % ukupne domaće potrošnje iz prethodne godine. Pravila kojima bi se detaljno propisao način i struktura formiranja i upravljanja zalihama, nisu donesene.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti pravila s detaljno utvrđenim načinom i strukturom formiranja zaliha, posebno gotovih proizvoda (naftnih derivata) čija struktura nije definirana propisima. Također, predlaže se Odlukom utvrditi strukturu zaliha nafte i naftnih derivata prema obliku (materijalnom i nematerijalnom obliku), uzimajući u obzir sigurnost opskrbe i poštujući načela dobrog financijskog upravljanja.

- Zalihe naftnih derivata u nematerijalnom obliku

U 2015. rashodi za zalihe naftnih derivata u nematerijalnom obliku (opcijska kupnja) ostvareni su u iznosu 181.378.177,00 kn (od čega 163.763.753,00 kn evidentirano u okviru materijalnih rashoda, a 17.614.424,00 kn u okviru financijskih rashoda - tečajne razlike).

Agencija je tijekom 2015. i u ranijem razdoblju formirala zalihe naftnih derivata u nematerijalnom obliku, na temelju Sporazuma zaključenog između Vlade Republike Hrvatske i Vlade SR Njemačke i ugovora o opcijskoj kupnji naftnih derivata zaključenih s trgovačkim društvom iz SR Njemačke. Sporazumom zaključenim koncem 2010. utvrđeno je, između ostaloga, da se u obvezne zalihe naftnih derivata, koje u ime Republike Hrvatske mora osigurati Agencija, mogu računati i zalihe u SR Njemačkoj, kojima Agencija raspolaže s osnove vlasništva ili druge pravne osnove. U skladu s navedenim, Agencija je koncem 2012. zaključila s trgovačkim društvom iz SR Njemačke ugovor o opcijskoj kupnji 30 000 MT plinskog ulja. Ugovor je zaključen za razdoblje od početka travnja 2013. do konca travnja 2014. po mjesečnoj cijeni od 14,25 USD/MT. Također, ugovorena je opcijska kupnja 20 000 MT mlaznog goriva za razdoblje od početka siječnja 2013. do konca siječnja 2014. po mjesečnoj cijeni od 19 USD/MT. Ugovori su zaključeni po prethodno objavljenom pozivu na mrežnim stranicama Agencije i jedne dostavljene ponude. Plaćanje je ugovoreno u roku četrdeset osam sati po primitku dozvole nadležnog tijela iz SR Njemačke izdane prodavatelju opcije. Ugovoreno je da Agencija stječe pravo (ali ne i obvezu) da za novčani iznos utvrđen ugovorom kupi cjelokupnu količinu ili dio naftnih derivata utvrđen ugovorom.

Prodavatelj opcije se obvezao držati ugovorene količine u odgovarajućim spremnicima tijekom cijelog roka ugovora te jamčiti kupcu opcije pravo kupnje cjelokupne ili dijela uskladištenih naftnih derivata u bilo koje vrijeme i po cijeni objavljenoj na Platt's, pod naslovom Jet odnosno Gasoil 0,1 % CIF NWE/ARA uvećano za 25 USD/MT, korigiranoj prema gustoći (utvrđenoj prema formuli iz ugovora). U narednom razdoblju nisu objavljivani pozivi za opcijsku kupnju naftnih derivata (plinskog ulja i mlaznog goriva), nego su zaključivani dodaci osnovnim ugovorima te je petim dodatkom ugovoru, zaključenom u listopadu 2014., ugovorena opcijska kupnja 20 000 MT mlaznog goriva i 30 000 MT plinskog ulja za 2015. po cijeni iz osnovnih ugovora.

Javni poziv za opcijsku kupnju 40 000 MT dizel goriva i 25 000 MT benzina objavljen je na mrežnim stranicama Agencije u kolovozu 2013. Pristigla je jedna ponuda (društva s kojim je ugovorena opcijska kupnja mlaznog goriva i plinskog ulja) te je ugovorena opcijska kupnja benzina po mjesečnoj cijeni od 19 USD/MT i dizel goriva po mjesečnoj cijeni od 17 USD/MT za razdoblje od 15. kolovoza 2013. do konca 2013. Prodavatelj opcije se obvezao držati ugovorene količine u odgovarajućim spremnicima tijekom cijelog važenja ugovora te jamčiti kupcu opcije pravo kupnje cjelokupne ili dijela uskladištenih zaliha dizel goriva u bilo koje vrijeme i po cijeni za dizel gorivo objavljenoj na Platt's pod naslovom 10 ppm USLD CIF NWE/ARA uvećano za 50 USD/MT, korigiranoj prema gustoći (utvrđenoj prema formuli iz ugovora), odnosno za benzin pod naslovom Prema Unl 10 ppm CIF Med uvećano za 100 USD/MT. Koncem 2013., zaključen je dodatak navedenom ugovoru kojim je ugovorena opcijska kupnja za 2014. u količinama i cijeni utvrđenom osnovnim ugovorom. U travnju 2014., zaključen je novi ugovor kojim je ugovorena opcijska kupnja dodatne količine od 15 000 MT dizel goriva za razdoblje od svibnja do konca 2014. po mjesečnoj cijeni u iznosu 17 USD/MT. Dodacima ugovora zaključenim u listopadu 2014., ugovorena je opcijska kupnja za 2015., i to 55 000 MT dizel goriva i 25 000 MT benzina po cijeni ugovorenoj u 2013.

Ugovori za opcijsku kupnju za 2015. zaključeni su pet mjeseci (listopad 2014.) prije donošenja Odluke o visini obveznih zaliha nafte i naftnih derivata (ožujak 2015.). Cijena kupnje naftnih derivata u nematerijalnom obliku nije mijenjana od 2012., odnosno 2013.

Ukupne količine obveznih zaliha plinskog ulja i mlaznog goriva formirane su na temelju opcijske kupnje navedenih derivata smještenih na više lokacija na području SR Njemačke (plinsko ulje na šest lokacija u količinama od 2 000 MT do 6 000 MT, a mlazno gorivo na tri lokacije u količinama od 6 000 MT i 8 000 MT).

Nadalje, ukupna ugovorena cijena za kupnju 25 000 MT benzina u nematerijalnom obliku i 40 000 MT dizel goriva za 2014. u iznosu 13.860.000 USD, odnosno kunska protuvrijednost u iznosu 78.585.857,00 kn, plaćena je predujmom početkom studenoga 2013. Za plaćanje predujmom nije pribavljena suglasnost ministra financija. Odredbom članka 53. Zakona o proračunu, propisano je da je plaćanje predujmom moguće samo iznimno na temelju suglasnosti ministra financija. Iznimno proračunski korisnik može plaćati predujmom do iznosa utvrđenog u zakonu o izvršavanju državnog proračuna. Odredbom članka 9. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu (Narodne novine 139/12), propisano je da korisnik može plaćati predujmom, bez suglasnosti ministra financija do pojedinačnog iznosa od 50.000,00 kn.

S obzirom da su tržišne cijene podložne promjenama, Državni ured za reviziju predlaže provoditi natječaje za opcijsku kupnju naftnih derivata radi odabira najpovoljnijih uvjeta kupnje. Državni ured za reviziju nalaže plaćanje predujmom, u iznosima većim od 50.000,00 kn, po prethodno pribavljenoj suglasnosti ministra financija, kako je propisano odredbama Zakona o proračunu.

- Skladištenje obveznih zaliha nafte i naftnih derivata

Rashodi za skladištenje obveznih zaliha nafte i naftnih derivata u materijalnom obliku ostvareni su u 2015. u iznosu 156.376.093,00 kn. Agencija nema vlastite spremnike za skladištenje obveznih zaliha nafte i naftnih derivata te je tijekom 2015. i u ranijem razdoblju koristila usluge najma spremnika na području Republike Hrvatske i SR Njemačke.

Planom osiguranja, dinamike formiranja i znavljanja obveznih zaliha nafte i naftnih derivata, organizacije skladištenja i regionalnog rasporeda (Narodne novine 149/09), utvrđena je potreba izgradnje dodatnih kapaciteta za naftu volumena 480 000 m³ na lokacijama društva Janaf u Omišlju i Sisku, za naftne derivate volumena 120 000 m³ na lokaciji Zagreb, Žitnjak (dalje u tekstu: Žitnjak) te za naftne derivate volumena 130 000 m³ na zemljištu na dvije lokacije u vlasništvu Republike Hrvatske (koja će se dati na dugoročno korištenje Agenciji) i za mlazno gorivo volumena 3 000 m³ na lokaciji Pleso. Zaključkom Vlade Republike Hrvatske, iz prosinca 2009., prihvaćen je Program stvaranja preduvjeta i aktivnosti Agencije s ciljem osiguranja 90 dnevnih zaliha do konca srpnja 2012., prema kojem su zemljišta na lokaciji Gaženica, Zadar i lokaciji Brižine, Kaštel Sućurac, s pripadajućim spremnicima za naftne derivate, određena kao strateške lokacije za daljnji razvoj skladištenja obveznih zaliha nafte i naftnih derivata. Odlukom Vlade Republike Hrvatske o prijenosu prava vlasništva iz veljače 2011. i ugovorom o prijenosu prava vlasništva iz lipnja 2011., u vlasništvo Agencije preneseno je zemljište i ostala imovina na lokaciji Brižine, procijenjene vrijednosti 280.205.567,00 kn, za formiranje strateških zaliha naftnih derivata za potrebe Ministarstva obrane i obveznih zaliha Agencije. Agencija se obvezala do sredine 2014. staviti u uporabu skladišne kapacitete volumena 13 000 m³ za potrebe Ministarstva obrane i najmanje 40 000 m³ za svoje potrebe. Na zahtjev Agencije, u 2011., izrađen je idejni projekt, kojim je predviđena gradnja spremnika volumena 170 000 m³ na lokaciji Brižine. Procijenjena vrijednost projekta je 92.707.800 EUR, a izvori financiranja nisu utvrđeni.

Tijekom 2013. i 2014. izgrađeni su spremnici za naftu u vlasništvu društva Janaf, volumena 480 000 m³ na lokacijama Omišalj i Sisak te spremnici za naftne derivate volumena 100 000 m³ na lokaciji Žitnjak, dok drugi planirani kapaciteti za naftne derivate nisu izgrađeni.

Agencija najveći dio zaliha skladišti u spremnicima u vlasništvu društva Janaf, izgrađenim na temelju ranije navedenog Plana te sporazuma o poslovnoj suradnji i ugovora o skladištenju zaključenih s društvom Janaf. Sporazumom zaključenim u 2009., između ostaloga, utvrđeno je da će društvo Janaf za potrebe Agencije izgraditi (na lokacijama Omišalj i Sisak) spremnike za skladištenje obveznih zaliha nafte volumena do 640 000 m³. Tijekom 2010., Agencija je s društvom Janaf zaključila šest ugovora o skladištenju obveznih zaliha nafte, koje će se skladištiti u novoizgrađenim spremnicima. Rok izgradnje (stavljanje u uporabu) je ugovoren do konca 2012. Cijena skladištenja je ugovorena u iznosu 2 EUR/m³ mjesečno, po načelu puno za prazno.

Dodacima ugovora o skladištenju, zaključenim u travnju 2014., smanjen je volumen ugovorenih spremnika na lokaciji Sisak na 76 000 m³, a povećan volumen spremnika na lokaciji Omišalj na 84 000 m³. Spremnici na lokaciji Sisak su stavljeni u uporabu tijekom 2013., a na lokaciji Omišalj u veljači 2014. Tijekom 2010., s društvom Janaf, zaključen je predugovor za izgradnju spremnika volumena do 130 000 m³ na lokaciji Žitnjak, za skladištenje obveznih zaliha naftnih derivata (motornog benzina i dizel goriva).

Početak 2013., zaključeno je pet ugovora o skladištenju obveznih zaliha naftnih derivata koje će se skladištiti u navedenim novoizgrađenim spremnicima na Žitnjaku. Ugovoreni rok izgradnje jednog spremnika je siječanj 2014., drugog ožujak 2014., a preostala tri, srpanj 2014. Ugovori o skladištenju su zaključeni na pet godina od dana stavljanja spremnika na raspolaganje, a cijena je ugovorena u iznosu 5 EUR/m³ mjesečno, po načelu puno za prazno. Spremnici su dani na raspolaganje Agenciji u srpnju 2014. Ugovorena cijena skladištenja naftnih derivata znatno je veća od cijene skladištenja koju je Agencija plaćala za skladištenje naftnih derivata u spremnicima u vlasništvu društva Janaf u ranijem razdoblju i drugim trgovačkim društvima (vlasnicima spremnika). Rashodi za najam spremnika od društva Janaf u 2015. su iznosili 142.652.931,00 kn, odnosno 178.316.164,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Upravno vijeće je u više navrata tijekom 2014. i 2015. donosilo odluke o pokretanju postupka revizije ugovora o skladištenju nafte i naftnih derivata. U lipnju 2014., upućen je zahtjev društvu Janaf za zaključenje dodatka ugovora o skladištenju naftnih derivata, kojim bi se smanjila cijena skladištenja s 5 EUR/m³ na 2,5 EUR/m³ mjesečno. Društvo Janaf je u očitovanju navelo da su se predugovorom ugovorene strane obvezale zaključiti ugovore o skladištenju naftnih derivata, na rok od pet godina, po načelu puno za prazno, po cijeni od 5 EUR/m³ mjesečno. Nadalje je navedeno da je cijena utvrđena na temelju Studije isplativosti izgradnje spremnika na Žitnjaku, koju su na uvid dobili predstavnici Agencije i koja je prihvaćena na sjednici Nadzornog odbora društva Janaf u kojem su bila dva člana Agencije.

Od sredine ožujka 2014. do sredine ožujka 2015., (do preseljenja dizel goriva u novoizgrađene spremnike u vlasništvu društva Janaf) za skladištenje 30 000 MT dizelskog goriva (kupljenog u ožujku 2014.) korištena su tri spremnika volumena 35 560 m³, u vlasništvu trgovačkog društva iz Zadra. Mjesečna cijena skladištenja je iznosila 2,5 EUR/m³ po načelu puno za prazno. Tijekom 2015. za najam navedenih spremnika plaćeno je 1.362.302,00 kn, odnosno 1.702.878,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

Agencija je tijekom 2015. i u ranijem razdoblju skladištila naftne derivate u spremnicima inozemnog vlasnika na području SR Njemačke. Naime, sporazumom zaključenim koncem 2010., između Vlade Republike Hrvatske i Vlade SR Njemačke, utvrđeno je da se u obvezne zalihe naftnih derivata, koje u ime Republike Hrvatske mora osigurati Agencija, mogu računati zalihe uskladištene na područje SR Njemačke. U skladu s navedenim, tijekom 2011. zaključen je ugovor o skladištenju naftnih derivata (vlasništvo Agencije) u trošarinskim spremnicima inozemnog vlasnika.

Ugovoreno je skladištenje u zajedničkim spremnicima, a naknada je ugovorena u iznosu 22,8 EUR/m³ godišnje, odnosno 1,9 EUR/m³ mjesečno za spremnike volumena 50 000 m³ za koje se plaća naknada. Koncem 2011., zaključen je dodatak ugovoru, kojim je povećan volumen skladišnog prostora za koji se plaća naknada na 80 000 m³, a dodatkom ugovoru zaključenom u 2015., smanjen je (od sredine 2015.) volumen spremnika za koji se plaća naknada na 65 000 m³. Do sredine lipnja 2015., u navedenim spremnicima je bilo smješteno 59 961 MT dizel goriva, a koncem godine 50 702 MT (8 500 MT prodano). Tijekom 2015., u skladu s ugovorom i dodatkom ugovoru, ispostavljeni su mjesečni računi za skladištenje u ukupnom iznosu 12.360.859,00 kn, odnosno 14.709.422,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Agencija je u sustavu poreza na dodanu vrijednost u SR Njemačkoj te na temelju ostvarene prodaje ostvaruje povrat poreza na dodanu vrijednost koji se obračunava po stopi 19,0 %.

S obzirom na nedostatne skladišne kapacitete te visoke troškove skladištenja i kupnje zaliha u nematerijalnom obliku, Državni ured za reviziju je mišljenja da je Agencija trebala poduzeti mjere u cilju izgradnje skladišnih kapaciteta na lokaciji Brižine ili nekoj drugoj odgovarajućoj lokaciji. Državni ured za reviziju predlaže provjeriti mogućnost financiranja izgradnje spremnika za skladištenje nafte i naftnih derivata sufinanciranjem sredstvima iz EU fondova.

- Kupnja i prodaja naftnih derivata

Tijekom 2015. Agencija nije kupovala naftne derivate, a prodala je 12 500 MT dizel goriva. U ranijim godinama je kupovala i prodavala zalihe naftnih derivata. U ožujku 2014. kupljeno je 30 000 MT (35 678 306 l) dizel goriva po cijeni utvrđenoj na Platt's uvećanoj za 10,50 USD/MT. Navedeno dizel gorivo je uskladišteno u trošarinskom skladištu u Zadru (u vlasništvu trgovačkog društva iz Zadra). Za skladištenje navedenog dizel goriva korištena su tri spremnika ukupnog volumena 35 560 m³ po mjesečnoj cijeni od 2,5 EUR/m³, odnosno ukupno mjesečno 684.174,00 kn (855.218,00 kn s porezom na dodanu vrijednost). Ugovor je zaključen do sredine ožujka 2015. te je do navedenog roka plaćena naknada za skladištenje u ukupnom iznosu 10.262.616,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Od početka siječnja do sredine ožujka 2015., navedeno dizel gorivo prevoženo je, u vagon cisternama, u skladište na Žitnjaku (troškovi prijevoza su iznosili 7.442.153,00 kn s porezom na dodanu vrijednost).

S obzirom da je naknada za spremnike, u koje je prevoženo navedeno gorivo na lokaciju Žitnjak, plaćana od studenoga 2014. (spremnici preuzeti u srpnju 2014.), da je prijevoz goriva obavljan do sredine ožujka 2015., Agencija je od studenoga 2014. do sredine ožujka 2015. plaćala spremnike na Žitnjaku (u koje je prevoženo navedeno dizel gorivo iz Zadra), a istodobno su plaćani i spremnici u Zadru. Naime, u razdoblju od četiri i pol mjeseca plaćano je skladištenje 30 000 m³ dizel goriva i u skladištu Zadra u iznosu 3.848.481,00 kn s porezom na dodanu vrijednost i novoizgrađenim spremnicima na Žitnjaku u iznosu 6.328.000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

Nadalje, u ožujku 2014., odnosno isti mjesec kada je kupljeno 30 000 MT dizel gorivo, koje je skladišteno u Zadru, prodano je 34 500 MT dizel goriva (uskladišteno u SR Njemačkoj) po cijeni utvrđenoj Platt's umanjenoj za 16,32 USD/MT. U lipnju 2015. prodano je 4 000 MT (4 750 613 l) dizel goriva uskladištenog na Žitnjaku, po cijeni utvrđenoj Platt's uvećanoj za 20,28 USD/MT.

S obzirom da je cijena dizel goriva u vrijeme prodaje bila za 22,5 % niža od cijene po kojoj je navedeno dizel gorivo kupljeno, ostvarena je negativna razlika u cijeni. Isti mjesec prodano je 8 500 MT dizel goriva uskladištenog u SR Njemačkoj po cijeni utvrđenoj Platt's umanjenoj za 8,98 USD/MT, odnosno po cijeni za 25,2 % nižoj od nabavne.

Državni ured za reviziju je mišljenja da Agencija nije trebala kupovati 30 000 MT dizel goriva u ožujku 2014., odnosno prije nego su izgrađeni spremnici na Žitnjaku te plaćati skladištenje u Zadru, jer je bez navedene kupnje imala formirane obvezne zalihe u propisanoj količini.

Prodaja i kupnja dizel goriva obavljana je na temelju odluka ravnatelja te poziva objavljenih na mrežnim stranicama i upita upućenih potencijalnim kupcima, odnosno dobavljačima. Rok za dostavu ponuda je, u najvećem broju slučajeva, kraći od osam dana. Ponude su prikupljane u elektronskom obliku, a odabir je obavljalo povjerenstvo sastavljeno od tri člana, u kojem su dva člana zaposlenici i jedan član vanjski suradnik (odvjetnik). U pojedinim slučajevima ni jedan član povjerenstva nije bio iz Sektora formiranja, skladištenja i upravljanja obveznim zalihama nafte i naftnih derivata, odnosno zaposlenik koji obavlja poslove vezane uz formiranje i upravljanje zalihama. U većem broju slučajeva pristigla je samo jedna ponuda, između ostalog, zbog toga što se prodaja, odnosno kupnja naftnih derivata nije uskladila sa sezonom proizvodnje i prodaje pojedinih derivata. Naime, Agencija u skladu s Tehničkim pravilima o organizaciji, nadzoru i upravljanju obveznim zalihama nafte i naftnih derivata (dalje u tekstu: Pravila), obvezne zalihe benzina čuva u ljetnoj kvaliteti, a dizel gorivo u zimskoj kvaliteti. Međutim, vrijeme prodaje i kupnje nije prilagođavano vremenu kada se proizvodi i prodaje ljetna, odnosno zimska kvaliteta, što je utjecalo na ponudu i potražnju.

Analiza opravdanosti prodaje zaliha u materijalnom obliku te formiranje zaliha dizel goriva u nematerijalnom obliku u količini većoj od utvrđene Odlukom, nije obavljena. Koncem godine, zalihe dizel goriva su bile veće za 33 548 MT od utvrđenih Odlukom. Mjesečni troškovi formiranja zaliha dizel goriva u nematerijalnom obliku (opcijском kupnjom) u količini većoj od utvrđene Odlukom (33 548 MT) iznose 570 316 USD.

Odredbom članka 11. Zakona o proračunu, propisano je da se proračunska sredstva moraju koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

Nadalje, zanaavljanje nafte i naftnih derivata je obavljano na temelju prijedloga Sektora formiranja, skladištenja i upravljanja obveznim zalihama nafte i naftnih derivata i odluke ravnatelja bez prethodnih kontrola i izvješća o potrebama zanaavljanja od strane ovlaštene kontrolne kuće. Odredbom članka 13. Pravila, propisano je da će Agencija korištenjem ekspertnih sustava izraditi prijedlog zanaavljanja obveznih zaliha nafte i naftnih derivata zbog degradacije. U skladu s Tehničkim pravilima za kontrolu količine i kvalitete obveznih zaliha nafte i naftnih derivata, Agencija je obvezna provoditi kontrolu kvalitete obveznih zaliha u materijalnom obliku minimalno dva puta godišnje, a obvezno na zadnji dan kalendarske godine. Prema pisanom obrazloženju, Sektor formiranja, skladištenja i upravljanja obveznim zalihama nafte i naftnih derivata izrađuje analize, izračun, projekcije i prijedloge količina i struktura obveznih zaliha nafte i naftnih derivata.

Državnom uredu za reviziju su dostavljeni prijedlozi kvartalnih poslovnih planova koji sadrže prijedloge količina pojedinog derivata za prodaju, nabavu ili zanaavljanje, međutim dokumentacija, odnosno analize na temelju kojih su navedeni prijedlozi utvrđeni, nisu priložene. U Sektoru formiranja, skladištenja i upravljanja obveznim zalihama nafte i naftnih derivata, značajna je fluktuacija zaposlenika te nedostatan broj zaposlenika. Prema Pravilniku o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta, u navedenom Sektoru predviđeno je osam zaposlenika (direktor Sektora, voditelj Službe za formiranje zaliha nafte i naftnih derivata, voditelj Službe za skladištenje i upravljanje obveznim zalihama nafte i naftnim derivatima te dva voditelja odjela, koordinator specijalist i dva viša stručna referenta). Od osam zaposlenika predviđenih Pravilnikom, zaposlen je jedan ili dva zaposlenika. Tijekom 2015. i do vremena obavljanja revizije (prosinac 2016.), u navedenom Sektoru je zaposlen jedan zaposlenik i to do sredine svibnja 2015. voditelj Odjela za upravljanje zalihama, a sredinom lipnja 2015., na radno mjesto viši stručni savjetnik, u Odjelu za upravljanje obveznih zaliha, zaposlen je pripravnik, koji je od lipnja 2015. jedini zaposlenik Sektora. Natječaj za nepopunjena radna mjesta, predviđena Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta, nije proveden tijekom 2015. i do vremena obavljanja revizije (prosinac 2016.).

Državni ured za reviziju nalaže proračunska sredstva koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti, kako je propisano odredbama Zakona o proračunu. Također, nalaže kontrolu i zanaavljanje zaliha nafte i naftnih derivata obavljati prema Pravilima i Tehničkim pravilima za kontrolu količine i kvalitete obveznih zaliha nafte i naftnih derivata. Pri formiranju količine i strukture obveznih zaliha naftnih derivata te fizičkog razmještaja zaliha, potrebno je uvažiti postojeću skladišnu i distributivnu infrastrukturu, strukturu potrošnje naftnih derivata te ekonomske kriterije u cilju optimiziranja troškova formiranja i upravljanja obveznim zalihama. S obzirom na značaj djelatnosti koju obavlja, vrijednost imovine kojom upravlja te iznos proračunskih sredstava koji koristi, Državni ured za reviziju predlaže uspostaviti odgovarajući sustav upravljanja obveznim zalihama nafte i naftnih derivata, koji podrazumijeva i dovoljan broj i potrebnu strukturu zaposlenika.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je potrebno preispitati organizacijsku strukturu Agencije kao i potreban broj zaposlenih, s obzirom da je Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta Agencije, predviđen ured direktora, tri sektora sa četiri službe i četiri odjela s ukupno 20 zaposlenika, od čega 13 rukovoditelja, jednog savjetnika i šest izvršitelja, a da je koncem 2016. bilo zaposleno sedam osoba.

- 4.2. *U vezi s prijedlogom Državnog ureda za reviziju da se donesu pravila s detaljno utvrđenim načinom i strukturom formiranja zaliha, posebno gotovih proizvoda čija struktura nije definirana propisima, Agencija u obrazloženju navodi da je prema članku 14. Zakona o tržištu nafte i naftnih derivata, u prosincu 2014., Upravno vijeće usvojilo Plan poslovanja za 2015. u ukupnoj procijenjenoj količini od 644 300 MT. Plan je usvojen prije nego što su bili poznati svi relevantni podaci, jer su konačni i točni podaci poznati tek u ožujku tekuće godine, u ovom slučaju 2015., kada se zaprime od Državnog zavoda za statistiku. Navodi da je nakon toga, koncem ožujka 2015., Upravno vijeće usvojilo Izmjene i dopune plana poslovanja za 2015. u kojima je količina smanjena sa 644 300 MT na 631 000 MT.*

Nadalje, navodi da je Agencija Središnje tijelo Republike Hrvatske za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata koje je jedino obvezno i ovlašteno formirati, održavati i prodavati obvezne zalihe nafte i naftnih derivata. Formiranje, skladištenje i upravljanje obveznim zalihama Agencija provodi u cilju osiguranja sigurne i pouzdane opskrbe Republike Hrvatske naftom i naftnim derivatima u slučaju prijetnje energetske sigurnosti te uslijed izvanrednih poremećaja opskrbe i s tim ciljem je Agencija svake godine formirala zalihe od 5,0 % do 7,0 % veće od obveznih zaliha koje je potrebno imati u rezervi zbog zanavljanja jer u situaciji zanavljanja, a u slučaju kontrole Europske komisije kod postojanja navedenih dopuštenih većih količina od 5,0 % do 7,0 % obveznih zaliha, Republika Hrvatska nije u prekršaju jer bi se utvrdilo da je kod manipulacije obveznih zaliha vodila računa da uvijek ima formiranu najmanje propisanu količinu od 90 dana uvoza. Nadalje navodi da se na temelju članka 14. stavka 3. Zakona o tržištu nafte i naftnih derivata, obvezne zalihe formiraju najmanje u količini od 90 dana prosječnog dnevnog neto uvoza, odnosno unosa. Prema tome, formirane količine u većem broju dana dopuštene su Zakonom. Navodi da je Agencija registrirani porezni subjekt u SR Njemačkoj te je obvezna godišnje učiniti barem jednu transakciju.

U vezi sa skladištenjem obveznih zaliha nafte i naftnih derivata, Agencija u očitovanju obrazlaže da se u 2014. obratila nadležnom ministarstvu s prijedlogom rješavanja ili povrata zemljišta na lokaciji Brižine, odnosno izgradnje terminala iz sredstava EU. Međutim, postupak je zaustavljen te se nisu mogle poduzeti daljnje aktivnosti zbog nedostatnih proračunskih sredstava i zabrane zapošljavanja, a stvarni broj zaposlenih nije imao kapacitete za složene poslove aplikacije na EU fondove. U potpunosti svjesna problema, a posebice troška komunalne naknade za zemljište na lokaciji Brižine u Kaštel Sućurcu, koje je u vlasništvu Agencije, ali ne u funkciji skladišnih kapaciteta, Uprava Agencije zatražila je očitovanje nadležnog ministarstva. Na temelju tog dopisa organiziran je sastanak na kojem su, uz predstavnike Agencije i Ministarstva gospodarstva, sudjelovali i predstavnici Ministarstva financija. U svibnju 2016. donesen je zaključak sastanka kojim je utvrđeno da će Ministarstvo gospodarstva poduzeti potrebne radnje za povrat zemljišta Ministarstvu obrane ili Državnom uredu za upravljanje državnom imovinom. S obzirom da to nije realizirano tijekom 2016., u veljači 2017. ravnatelj Agencije je od sada nadležnog ministarstva dobio nalog da poduzme pripreme radnje za vraćanje zemljišta, na lokaciji Brižine, Ministarstvu obrane.

U vezi s kupnjom i prodajom naftnih derivata, Agencija obrazlaže da je Odlukom o količini i strukturi obveznih zaliha nafte i naftnih derivata za 2013. od 21. ožujka 2013. utvrđeno da Agencija mora čuvati 57 000 MT motornog benzina, 151 000 MT dizel goriva, 33 000 MT plinskog ulja, 20 000 MT mlaznog goriva i 410 000 MT sirove nafte. Odlukom o količini i strukturi obveznih zaliha nafte i naftnih derivata za 2014. od 31. ožujka 2014., utvrđeno je da Agencija mora čuvati 72 000 MT motornog benzina, 188 000 MT dizel goriva, 33 000 MT plinskog ulja, 20 000 MT mlaznog goriva i 403 000 MT sirove nafte. Količina i struktura obveznih zaliha nafte i naftnih derivata, zaključno s 28. veljače 2014., iznosila je 57 000 MT motornog benzina, 188 000 MT dizel goriva, 33 000 MT plinskog ulja, 20 000 MT mlaznog goriva i 404 000 MT sirove nafte. Prodajom 35 000 MT dizel goriva u SR Njemačkoj i kupnjom 30 000 MT dizel goriva, koje je uskladišteno na terminalu Gaženica u Zadru, izvršena je prelokacija obveznih zaliha na teritorij Republike Hrvatske prema namjenama i nalogima resornih ministarstava (Ministarstva financija i Ministarstva gospodarstva). O svemu navedenom informirano je Upravno vijeće Agencije na sjednici održanoj 30. siječnja 2014.

U slučaju da Agencija nije nabavila 30 000 MT dizel goriva ne bi ispunila zahtjev Odluke o količini i strukturi obveznih zaliha nafte i naftnih derivata za 2014. Nadalje navodi da zbog ograničenog transporta i zaprimanja željezničkim cisternama te vremenskih nepogoda tijekom transporta, prebacivanje je obavljano mjesec dana dulje nego je planirano. U vezi s navodom Državnog ureda za reviziju da je kupoprodajom ostvarena negativna razlika u cijeni, Agencija je mišljenja da kao i svih prijašnjih godina (prije nego je postala proračunski korisnik) posluje sukladno Zakonu o tržištu nafte i naftnih derivata, kojim je Agencija osnovana kao javna neprofitna ustanova s ciljem osiguranja sigurnosti opskrbe tržišta nafte i naftnih derivata. S obzirom na to da su nafta i naftni derivati burzovna roba, Agencija ne može utjecati na tržišne cijene u danom trenutku. Navodi da je Izmjenom i dopunom Odluke o količini i strukturi obveznih zaliha iz srpnja 2014., a koja vrijedi do 31. ožujka 2015., propisano da Agencija mora čuvati, između ostaloga, 183 000 MT dizel goriva. Odlukom o količini i strukturi obveznih zaliha za 2015. od 31. ožujka 2015. utvrđeno je da Agencija mora čuvati, između ostaloga, 138 000 MT dizel goriva. Do značajnog smanjenja obveza došlo je zbog 8,0 % smanjenja ukupnog uvoza nafte i naftnih derivata. Plan poslovanja i financijski plan izrađen je sukladno odredbi članka 35. Statuta Agencije u prosincu 2014., kada još nisu bili poznati svi relevantni podaci. Nadalje, navodi da je u prvom kvartalu 2015. formirala obvezne zalihe dizel goriva u količini od 178 000 MT, iz čega je razvidno da zalihe dizel goriva nisu bile veće od količine utvrđene Odlukom. Navodi da je Izmjenama i dopunama Plana poslovanja za 2015., usvojenim koncem ožujka 2015., planirana prodaja do 16 500 MT dizel goriva u SR Njemačkoj, provedba natječaja za zamjenu (zanavljanje) do 25 000 MT dizel goriva na terminalu Žitnjak te provedba natječaja za zamjenu (zanavljanje) do 15 000 MT motornog benzina na terminalu Žitnjak. Ističe da su provedeni navedeni natječaji, međutim zbog nedovoljne potražnje na domaćem i stranom tržištu nije se postigla 100,0 % realizacija zbog čega su koncem godine zalihe dizelskog goriva bile veće za 33 548 MT od utvrđene Odlukom za 2015. Ističe da su zalihe dizel goriva od početka 2016. smanjene za 31 000 MT.

- 4.3 Agencija u očitovanju navodi da je svake godine formirala zalihe nafte i naftnih derivata od 5,0 % do 7,0 % veće od obveznih zaliha zbog zanavljanja kako u slučaju kontrole Europske komisije ne bi bila u prekršaju. Agencija nije trebala zbog zanavljanja formirati zalihe u količini većoj od utvrđene Odlukom jer se trgovačko društvo, koje je obavljalo zanavljanje, kupoprodajnim ugovorom obvezalo Agenciji u ugovorenom roku vratiti količine naftnih derivata koje su dane na zanavljanje, što je i učinjeno. Također, Agencija nije trebala formirati zalihe u količini većoj od utvrđene Odlukom i iz razloga što 50,0 % zaliha naftnih derivata osigurava kupnjom zaliha u nematerijalnom obliku, odnosno opcijskom kupnjom, kojom ne stječe vlasništvo nad naftnim derivatima, nego pravo kupnje u slučaju poremećaja na tržištu po cijeni utvrđenoj na burzi (objavljenoj na Platt's) uvećanoj za ugovoreni iznos. Za opcijsku kupnju zaliha u količini većoj od minimalne propisane Zakonom, Agencija je od 2012. do 2015. povećala mjesečne troškove za približno 570.000 USD. Nadalje, Agencija je donijela Odluku za 2014. o količini zaliha većoj od minimalne propisane Zakonom te povećala ranije ugovorenu opcijsku kupnju dizelskog goriva za 15 000 MT. Nadalje, Agencija nije plan poslovanja sastavljala na temelju analize opravdanosti količine i strukture zaliha nafte i naftnih derivata uzimajući u obzir postojeću skladišnu i distributivnu infrastrukturu, strukturu potrošnje naftnih derivata te ekonomske kriterije u cilju optimiziranja troškova formiranja i upravljanja obveznim zalihama.

Također, nije provela natječaje za prodaju 16 500 MT dizel goriva u SR Njemačkoj kako je navedeno u očitovanju, nego je provela natječaj za prodaju 8 500 MT dizel goriva uskladištenog u SR Njemačkoj i prodaju 4 000 MT dizel goriva uskladištenog na Žitnjaku bez analize opravdanosti navedene prodaje te je ostvarena negativna razlika u cijeni. S obzirom da je ugovoreno plaćanje skladišnih kapaciteta na Žitnjaku puno za prazno, Agencija od lipnja 2015. plaća spremnik volumena 4 000 MT većeg od korištenog, u mjesečnom iznosu od 20.000 EUR, odnosno 25.000 EUR s porezom na dodanu vrijednost. S obzirom da je Agencija proračunski korisnik, obvezna je proračunska sredstva koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti, kako je propisano odredbama Zakona o proračunu.

5. Javna nabava

- 5.1. Planom nabave, planirana je nabava roba i usluga u vrijednosti 1.569.480,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Izmjenama i dopunama plana nabave (donesenim u prosincu 2015.), planirana je nabava roba i usluga u vrijednosti 1.151.480,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Izmjenama plana nabave, planirana nabava je smanjena za 418.000,00 kn, a najvećim dijelom se odnosi na najam poslovnog prostora, koji je izvornim planom planiran u iznosu 600.000,00 kn, dok izmjenama plana nije obuhvaćen. Međutim, Izmjenama plana planirana je nabava osobnog automobila (otkup nakon isteka operativnog najma) u iznosu 92.000,00 kn, koja nije bila planirana izvornim Planom. Planirana nabava odnosi se na nabave robe i usluga u vrijednosti manjoj od 200.000,00 kn (bagatelna nabava). Donesen je Pravilnik o provedbi postupaka javne nabave bagatelne vrijednosti.

Planom nabave nisu obuhvaćene usluge kontrole količine i kakvoće naftnih derivata, za koje su rashodi ostvareni u iznosu 919.050,00 kn, osiguranje imovine u iznosu 576.435,00 kn i usluge čišćenja spremnika u iznosu 204.579,00 kn. Za navedene nabave nisu zaključeni ugovori, a obavljane su na temelju narudžbenica.

Prema mišljenju Ministarstva gospodarstva iz ožujka 2012., Agencija je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi u skladu s odredbom članka 3. Pravilnika o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 19/12), međutim potrebno je razlikovati ugovore o javnoj nabavi koje Agencija zaključuje za potrebe redovnog poslovanja od aktivnosti koje provodi u skladu s obvezama propisanim Zakonom te Ministarstvo izražava mišljenje da se pri provedbi aktivnosti koje su uređene posebnim propisima, ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi. Isto mišljenje je dano u veljači 2014.

Prema Statističkom izvješću o javnoj nabavi, nabavljene su robe u vrijednosti 370.673,00 kn i usluge u vrijednosti 600.265,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Odnose se na nabave u pojedinačne vrijednosti manje od 200.000,00 kn. Statističko izvješće nije cjelovito, jer nisu obuhvaćene usluge kontrole količine i kakvoće naftnih derivata, za koje su rashodi ostvareni u iznosu 919.050,00 kn i osiguranje imovine u iznosu 576.435,00 kn.

Usluge čišćenja spremnika u vrijednosti 204.579,00 kn, odnosno 255.724,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, obavljene su na temelju jedne ponude, bez primjene propisanog postupka javne nabave. S obzirom da je vrijednost navedenih usluga veća od 200.000,00 kn trebalo je provesti postupak nabave propisan odredbama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14). Bez primjene propisanih postupaka javne nabave nabavljene su i usluge osiguranja vozila te nafte i naftnih derivata u vrijednosti 576.433,00 kn, odnosno 720.541,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

U siječnju 2017. stupio je na snagu novi Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine 20/16), kojim se, između ostalog, uređuju postupci i načini javne nabave roba, radova i usluga.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti planiranju nabave, kako bi planovi bili realni. Nalaže se nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti veće od 200.000,00 kn obavljati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, a u Statističkom izvješću o javnoj nabavi obuhvatiti sveukupne nabave.

- 5.2. *Agencija u očitovanju obrazlaže da je nakon navoda Državnog ureda za reviziju utvrdila da je pogrešno tumačila mišljenje nadležnog ministarstva o poslovima koji podliježu Zakonu o javnoj nabavi. Sve poslove kao što su znavljanje nafte, skladištenje, kontrola količine i kakvoće naftnih derivata, osiguranje nafte i naftnih derivata u postojećim spremnicima ili čišćenje spremnika smatrala je osnovnom djelatnošću te postupala kao da nije riječ o redovnom poslovanju, nego o aktivnostima koje se provode u skladu s obvezama propisanim Zakonom, a za koje je dobila mišljenje nadležnog ministarstva da se na njih ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Agencije za 2015. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je nepovoljno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, financijski izvještaji u značajnim odrednicama iskazuju objektivno i istinito rezultate poslovanja te stanje imovine i obveza, ali poslovanje u značajnom dijelu nije usklađeno sa zakonima i drugim propisima. Revizijom su utvrđene sljedeće nepravilnosti i propusti:
 - Agencija je koncem 2014., putem odvjetničkog društva, podnijela Stalnom arbitražnom sudištu pri Hrvatskoj gospodarskoj komori dva tužbena zahtjeva za naplatu ugovorene kazne za kašnjenje u izgradnji spremnika za naftne derivate, u vlasništvu društva Janaf, na lokaciji Žitnjak u iznosu 3.000.000 EUR i za kašnjenje u izgradnji spremnika za naftu na lokaciji Omišalj u iznosu 2.160.000 EUR; Društvo Janaf je u odgovoru na tužbe podnijelo dvije protutužbe u iznosu 3.000.000 EUR i 500.000,00 kn; U veljači 2016. Stalno arbitražno sudište odbilo je oba tužbena zahtjeva Agencije i protutužbe društva Janaf te utvrdilo da svaka strana snosi svoje troškove arbitražnog postupka; Ukupni troškovi u vezi s tužbenim zahtjevima Agencije su iznosili 1.837.362,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, od čega se na odvjetničke usluge odnosi 1.592.788,00 kn; Agencija nije iskoristila mogućnost mirnog rješavanja spora pred Povjerenstvom za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova, osnovanim Odlukom o osnivanju Povjerenstva za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova, kao ni mogućnost angažiranja nadležnog državnog odvjetništva, čime bi se izbjegli troškovi arbitražnog postupka ili bi bili uplaćeni na račun državnog proračuna;

Agencija od siječnja 2007. koristi 468,45 m² zakupljenog prostora i tri parkirna mjesta na temelju ugovora o zakupu zaključenog koncem 2006. s trgovačkim društvom u privatnom vlasništvu; Ugovorena je zakupnina u mjesečnom iznosu 17 EUR/m² bez poreza na dodanu vrijednost i 1.200 EUR za parkirna mjesta; Dodacima ugovoru mijenjana je cijena zakupa, a u 2015. je iznosila 13,6 EUR/m²; Zakupnina u ugovorenom iznosu 17 EUR/m², odnosno 13,6 EUR/m² obračunavana je i za zajednički prostor površine 39,9 m²; Agencija ima sedam zaposlenika, koji koriste 428,55 m² poslovnog prostora, odnosno svaki zaposlenik koristi prosječno 61 m² poslovnog prostora, što nije u skladu s Uredbom o raspolaganju nekretninama koje se daju na korištenje tijelima državne uprave ili drugim tijelima korisnicima državnog proračuna te drugim osobama; Agencija ima jedno službeno vozilo, a osim tri parkirna mjesta koja koristi na temelju ugovora o zakupu poslovnog prostora, koristila je i parkirna mjesta ispred zgrade, na temelju ugovora zaključenih s Gradom Zagrebom;

Od prosinca 2012. do konca studenoga 2014. korištena su dva parkirna mjesta za koje je Gradu Zagrebu plaćeno 163.200,00 kn, a od prosinca 2014. do konca studenoga 2015., korišteno je jedno parkirno mjesto za što je plaćeno 48.000,00 kn (točka 3. Nalaza)

- vrijednost zalihe nafte i naftnih derivata, koncem 2015., iskazana je u iznosu 2.255.504.039,00 kn; Rashodi za skladištenje navedenih zaliha ostvareni su u iznosu 156.456.005,00 kn; Osim zaliha u materijalnom obliku, Agencija je za kupnju naftnih derivata u nematerijalnom obliku (opcijsku kupnju) u 2015. izvršila plaćanja u iznosu 181.378.177,00 kn; Prema Odluci, Agencija je bila obvezna u 2015. formirati zalihe nafte i naftnih derivata u količini od 90 dana prosječnog dnevnog neto uvoza u 2014., odnosno u količini od 594 090 MT ekvivalenta sirove nafte, što prema količini i strukturi utvrđenoj Odlukom iznosi 404 000 MT sirove nafte, 138 000 MT dizel goriva, 39 000 MT benzina, 30 000 MT plinskog ulja i 20 000 MT mlaznog goriva; Zalihe su formirane u količini od 95 dana prosječnog dnevnog neto uvoza u prethodnoj godini, što je za 5,6 % više od obvezne količine utvrđene Odlukom; Ukupne količine zaliha nafte su formirane u materijalnom obliku, dok je 50,0 % zaliha naftnih derivata formirano u nematerijalnom obliku (opcijskom kupnjom) na temelju ugovora zaključenih u 2012. i 2013. i dodataka ugovorima; Cijena kupnje naftnih derivata u nematerijalnom obliku nije mijenjana, kao ni uvjeti kupnje od 2012., odnosno 2013.; Iz dokumentacije nije vidljivo na temelju čega je utvrđena struktura zaliha (kako po vrsti i količini tako i po obliku - materijalnom, odnosno nematerijalnom); Analiza opravdanosti formiranja zaliha u količini većoj od utvrđene Odlukom ne postoji; Također, ne postoji analiza opravdanosti prodaje zaliha naftnih derivata i kupnje zaliha u nematerijalnom obliku u količini većoj od utvrđene Odlukom;

Agencija je, pet mjeseci prije preuzimanja novih spremnika za naftne derivate (ožujak 2014.), kupila 30 000 MT dizel goriva, koje je do preseljenja u novoizgrađene spremnike uskladišteno u Zadru; S obzirom da je naknada za spremnike, u koje je prevoženo navedeno gorivo na lokaciju Žitnjak, plaćana od studenoga 2014., da je skladištenje ugovoreno i prijevoz goriva obavljan do sredine ožujka 2015., Agencija je od studenoga 2014. do sredine ožujka 2015. plaćala spremnike na Žitnjaku (u koje je prevoženo navedeno dizel gorivo iz Zadra), a istodobno su plaćani i spremnici u Zadru; U razdoblju od četiri i pol mjeseca plaćano je skladištenje 30 000 m³ dizel goriva u skladištu u Zadru u iznosu 3.848.481,00 kn s porezom na dodanu vrijednost i novoizgrađenim spremnicima na Žitnjaku u iznosu 6.328.000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost;

Zanavljanje nafte i naftnih derivata obavljano je na temelju prijedloga Sektora formiranja, skladištenja i upravljanja obveznim zalihama nafte i naftnih derivata i odluke ravnatelja bez prethodnih kontrola i izvješća o potrebama zanavljanja od strane ovlaštene kontrolne kuće; Odredbama Pravila propisano je da će Agencija korištenjem ekspertnih sustava izraditi prijedlog zanavljanja obveznih zaliha nafte i naftnih derivata zbog degradacije (točka 4. Nalaza)

- bez primjene propisanih postupaka javne nabave, nabavljene su usluge čišćenja spremnika u vrijednosti 204.579,00 kn, odnosno 255.724,00 kn s porezom na dodanu vrijednost te usluge osiguranja vozila, nafte i naftnih derivata u vrijednosti 576.433,00 kn, odnosno 720.542,00 kn s porezom na dodanu vrijednost (točka 5. Nalaza)

4. Agencija je obvezna i ovlaštena, kao središnje tijelo u Republici Hrvatskoj za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata, formirati, održavati i prodavati obvezne zalihe nafte i naftnih derivata. Formiranje i održavanje obveznih zaliha nafte i naftnih derivata je obveza utvrđena Direktivama, Zakonom i Odlukom. Agencija je bila u 2015. obvezna formirati zalihe nafte i naftnih derivata u količini od 90 dana prosječno dnevnog neto uvoza u 2014., odnosno u količini od 594 090 MT ekvivalenta sirove nafte, što prema Odluci iznosi 631 000 MT nafte i naftnih derivata. Od 2012. do 2015., Agencija je formirala zalihe u količini od 95 dana prosječnog dnevnog neto uvoza nafte i naftnih derivata, što je utjecalo na povećanje troškova poslovanja. Koncem 2015., zalihe su iznosile 664 269 MT ili 5,3 % više od količine utvrđene Odlukom. Zalihe su formirane u materijalnom obliku (80,0 % ukupnih zaliha), čija je nabavna vrijednost koncem 2015. iznosila 2.255.504.039,00 kn i nematerijalnom obliku - opcijskom kupnjom (20,0 % ukupnih zaliha), za što je u 2015. plaćeno 181.378.177,00 kn. Agencija je u sustavu poreza na dodanu vrijednost, a od 2013. je proračunski korisnik državnog proračuna. Od 23. srpnja 2013. do 7. travnja 2017. ravnatelj je bio Srdjan Vlaović, a od 7. travnja 2017. v.d. ravnatelj je Zdeslav Matić. Agencija je početkom 2015. Prihodi u 2015. su iskazani u iznosu 476.298.515,00 kn, rashodi u iznosu 497.120.744,00 kn te je iskazan manjak prihoda u iznosu 20.832.229,00 kn. Prihodi su ostvareni iz proračuna u iznosu 279.879.473,00 kn, od prodaje radi zadržavanja naftnih derivata u iznosu 144.518.058,00 kn, prodaje naftnih derivata u iznosu 51.074.599,00 kn i drugi u iznosu 826.385,00 kn. Rashodi se odnose na rashode za opcijsku kupnju naftnih derivata u iznosu 181.378.177,00 kn, skladištenje nafte i naftnih derivata u iznosu 156.376.093,00 kn, rashode vezane uz kupoprodaju radi zadržavanja naftnih derivata u iznosu 145.002.533,00 kn i drugi u iznosu 14.363.941,00 kn. Ukupna potraživanja koncem 2015. su iskazana u iznosu 202.573.213,00 kn, od čega se vrijednosno značajnija odnose na potraživanja iz državnog proračuna za pretporez u iznosu 164.841.247,00 kn i potraživanja iz državnog proračuna za prihode od prodaje proizvedene imovine (zalihe naftnih derivata) u iznosu 37.549.594,00 kn. Obveze su koncem 2015. iznosile 137.538.935,00 kn, a odnose se na obveze prema državnom proračunu za sredstva doznačena u 2015. i ranijem razdoblju za podmirenje dijela obveza (poreza na dodanu vrijednost) u iznosu 123.067.058,00 kn te obveze za materijalne rashode u iznosu 14.332.165,00 kn. Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti, koje se odnose na rashode za odvjetničke usluge i zakup poslovnog prostora, rashode za formiranje i skladištenje zaliha nafte i naftnih derivata te javnu nabavu, dijelom su posljedica nezadovoljavajućeg funkcioniranja sustava unutarnjih kontrola i utjecale su na izražavanje nepovoljnog mišljenja.